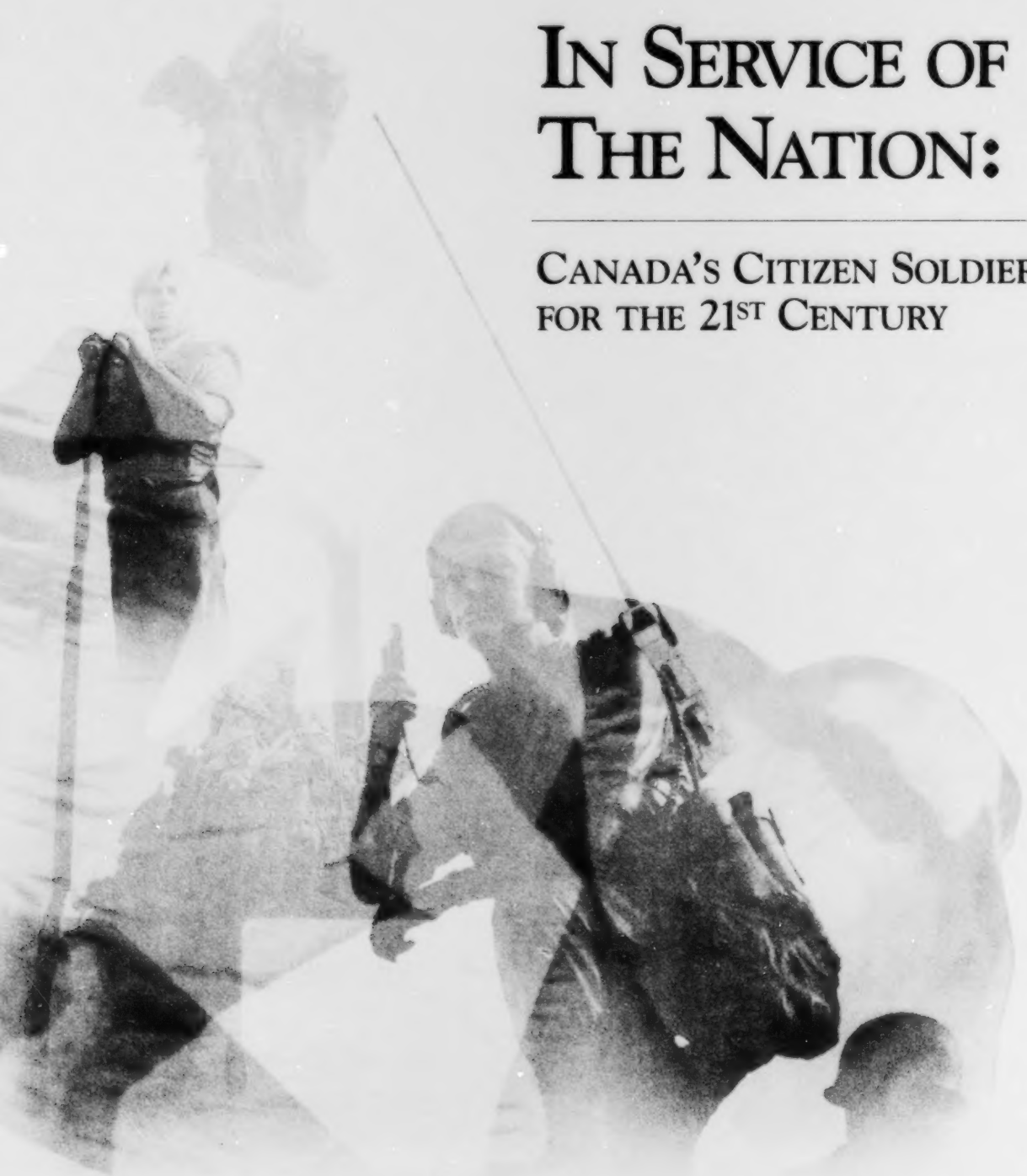
In Service of The Nation:

Canada's Citizen Soldiers for the 21st Century



A Report to the
Minister of National Defence
The Honourable Art Eggleton

National Defence
Minister's Monitoring
Committee on Change

Défense nationale
Comité de surveillance des
changements

May 19, 2000

The Honourable Art Eggleton
Minister of National Defence
National Defence Headquarters
101 Colonel By Drive
Ottawa, ON K1A 0K2

Dear Minister:

Last fall, you asked me to provide you with advice on how to resolve the impasse in the Land Force Reserve Restructure (LFRR) process. With the concurrence of my colleagues D. Bevis Dewar and Dr. David Bercuson, an interim report was submitted to you on March 30, 2000.

As you are aware, we have consulted widely across Canada with and have received submissions from Regular and Reserve serving officers, warrant officers and other ranks, as well as the broader reserve community. We have given careful consideration to everything we heard and read and have assessed the implications of the options available.

Our final report and recommendations, entitled *In Service of the Nation: Canada's Citizen Soldiers for the 21st Century*, is respectfully submitted for your consideration.

Yours sincerely,

John A. Fraser
Chairman

222 Queen Street
Suite 701
Ottawa, ON
K1A 0K2

222, rue Queen
Suite 701
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2

100-06715/
I

Table of Contents

Origins of the Crisis 1

The Total Force Experiment 5

The Post-Cold War Security Environment 13

The Reserve Restructure Process: Chronology of Events 15

The Way Ahead: Recommendations 23
- Administration 23
- Mobilization, Historical Continuity and Footprint in the Community 24
- Conditions of Service 26
- Trust and Accountability 26
- Consultation and Monitoring 27

Annex A - Terms of Reference 29

Annex B - List of Abbreviations 31

Annex C - Biographies 34

IN SERVICE OF THE NATION:
Canada's Citizen Soldiers for the 21st Century

Origins of the Crisis

The future of Canada's reserve forces, particularly the Army Reserves, is in crisis. Army Reserve strength is at less than 60% of the level directed by government, the reserves community and National Defence Headquarters have become alienated on many fundamental matters affecting the Reserves and there is nation-wide concern that the Army Reserves, or Militia, has been neglected to the point where its very survival as a national institution is in serious jeopardy. The alienation that characterizes the current impasse in reserve restructuring revolves around several questions about the Reserve forces. These themes are well known and, for that matter, have risen repeatedly in various shapes since the end of the Second World War:

- The *raison d'être* of the Reserves
- Roles and operational tasks which should be derived therefrom
- The 'true' financial cost of the Reserves and the planning, allocation and accountability processes for budgets
- How, and by whom, the Reserves should be commanded
- The relationship of the Reserves and Regular forces
- Reserve personnel policies, and how they are administered

During the Cold War and after, several studies focused on Canada's Army Reserve or Militia in order to wrestle these matters to the ground. At the same time, the Militia has undertaken a wide variety of tasks exhibiting a remarkable ability to meet successive challenges. Some consideration of this context should inform decisions made now on the future of Canada's Army Reserves.

At the end of the Second World War, Canada's overall strategic concept was based on mobilization. The three services maintained cadre forces to allow for the rapid expansion of the Militia, Naval Reserve and Auxiliary Air Force in the event of war. Ships and aircraft were mothballed, while the resources for several divisions were stored at various sites throughout the country. The mobilization plan called for the activation of an army roughly the same size and shape as the 1st Canadian Army deployed in northwest Europe in 1944-45. Several factors prevented the Militia from maintaining the numbers necessary for such mobilization in peacetime, largely driven by the high employment rates in the post-war boom years.

The Cold War developed to the point where Canadian forces were required to respond to alliance activities. Yet the single regular brigade group in Canada, which by this time had the dual role of handling continental and homeland defence, could not be deployed since it was already over committed. Therefore, when the Government deemed it necessary to deploy a brigade group to fight in Korea, it had no men to send. A two brigade-group force was raised off the streets using the legal term 'Special Force' since this was supposed to be a limited engagement for this particular operation. One brigade group acted as a manpower pool while the

other, 25 Brigade, deployed to Korea. 25 Brigade was a mixture of regular Army personnel, demobilized Second World War veterans, Militia personnel, and men who had been too young to fight in that war. Militia personnel had to take leave from their units and sign up as part of the Special Force. No formed Militia units or sub units were deployed as part of 25 Brigade.[1] As for the naval and air forces committed to Korea, the three-destroyer naval increment consisted of regular Navy ships, though they may have had some Naval reserve individual augmentation. The RCAF transport squadrons may also have had individual augmentation.

During the early stages of the Korean conflict, which lasted from 1950-1953, the Government deemed it necessary to deploy forces to Western Europe to meet its NATO commitment. After much soul searching, military and government officials realized that Canada was in a new type of war that was dissimilar to the Second World War. The Cold War called for maintaining forces in being to deter enemy action and then hold ground until forces could be mobilized. Since the Canada-based brigade group was dual-rolled as a training and continental defence force and 25 Brigade was fighting Chinese Communists in Korea, forces would have to come from some other source. The problems with raising, training and deploying 25 Brigade were manifest, so Army HQ decided to create a total force brigade group for the NATO commitment. The line units of 27 Canadian Infantry Brigade Group consisted of three composite Militia infantry battalions (drawn from 15 Militia infantry regiments), a composite Militia artillery regiment (composed of personnel from six Militia regiments), a composite Militia engineer field squadron (two Militia field squadrons and a Militia engineer regiment), and a composite Militia Field ambulance (two Militia units). The regular Army provided a tank squadron which was actually a composite Militia-regular force sub-unit.[2]

The Army was completely re-organized in 1954: all four brigade groups reverted to regular force formations and the Militia and Special Force personnel were allowed to sign up. As for the RCAF, the new emphasis on air defence in North America and the deployment of 1 Air Division to NATO in Europe demanded expansion of the Auxiliary Air Force. Continental defence requirements boosted funding to two Auxiliary B-25 light attack bomber squadrons which operated in conjunction with the Army's Mobile Striking Force for joint Arctic operations. Two Auxiliary F-86 Sabre jet fighter squadrons were deployed in the late 1950s as part of Canada's front line air defence forces. Auxiliary RCAF pilots periodically served with 1 Air Division in Europe.[3] Reserve force employment for the 1950s should be characterized as extremely active in the front lines of the Cold War with a high level of interaction with the regular forces.

Reserve restructure was never far from the minds of Army leadership, however. In 1954, Major-General Howard Kennedy issued his *Report of the Board of Officers on the Organization of the Canadian Army* (Reserve Force). The report assigned to the Militia the role of

---

[1] Herbert Fairlie Wood, *Strange Battleground: The Official History of the Canadian Army in Korea* (Ottawa: Queen's Printer, 1966) Ch. 3. See also David J. Bercuson, *Blood on the Hills: The Canadian Army in the Korean War* (Toronto: University of Toronto Press, 1999)

[2] Sean M. Maloney, *War Without Battles: Canada's NATO Brigade in Germany 1951-1993* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1997) Ch.1.

[3] Sean M. Maloney, "The Mobile Striking Force and Continental Defence, 1948-1955," *Canadian Military History* Vol. 2 No. 2 pp. 75-88; Larry Milberry, *The Canadair Sabre* (Toronto: CANAV Books, 1986) p. 368.

mobilization, in addition to assisting the Regular Army (Active Force) in the defence of Canada. Two years later, when NATO formally adopted the doctrine of massive retaliation, the precedence of nuclear weapons and "forces in being", or regular forces, brought into question both traditional thinking about conventional warfare and, therefore, the mobilization requirements of the Militia. In order to "align" the Militia to the operational requirements of the Regular Army, the Chief of the General Staff, Lieutenant-General Howard Graham, assigned Brigadier W.A.B. Anderson to undertake a "secret" study to recommend reorganization for the Militia.[4] Anderson's report, which examined ways to reorganize the Militia for augmentation duties, was overshadowed and dismissed by John Diefenbaker's election victory in 1957, when Major-General George Pearkes took on the job of Minister of National Defence.

Pearkes had for some time strongly favoured a civil defence role for the Militia, a role which had been in the hands of the Ministry of Health and Welfare since 1951. It appeared to be an opportune time for new ideas. Changing Canadian strategy in the mid-1950s dramatically altered the reserve force structure and how it was employed. The enemy's deployment of a thermonuclear capability and the means to drop it on North America generated an even greater shift in emphasis toward continental defence. The air defence system absorbed the bulk of the defence budget. Projects like the AVRO Arrow, BOMARC, and the sensor systems in the North took absolute priority. Consequently, more and more money was drained from supporting reserve forces. Mobilization was now considered a dead issue since there would not be enough time to mobilize during a nuclear war. The Auxiliary RCAF was decimated and most squadrons disbanded. Mothballed ships were paid off and scrapped and the Naval Reserve shrunk dramatically.

In that context, in 1959, the Diefenbaker Government assigned the role of civil defence and "national survival" duties to the Militia, mainly among the combat arms units. The Militia was converted to a National Survival rescue force and many units lost their heavy weapons and armoured vehicles. Some Militia units, however, retained their war-fighting capability. Budgetary cuts affected the forward-deployed Canadian brigade group in West Germany. A proportion of positions in that formation were now assigned to be filled by fly-over reinforcements. Throughout the 1960s, 4 Canadian Infantry Brigade Group relied on 300 Militia and 100 regular force soldiers who were flown over for the NATO fall exercises. Exercise ORION SPECIAL became an annual event.[5] On the whole, though, the Militia did not receive this new role well, largely because it flew in the face of traditional war-fighting and mobilization tasks. Indeed, some of that resentment remains within the larger Militia community today.

By 1961, many factors, including the development of the 'flexible response' strategy within NATO, rendered the nuclear defence role less urgent, and the Militia slowly reverted back to more conventional roles, More studies followed the election of the Liberal Government in 1963, including the defence reorganization that resulted in the unification of the armed services. Following Brigadier E.R. Suttie's report on Militia restructure and internal Army studies in 1964,

---

[4] Tamara Sherwin, "From Total War to Total Force: Civil-Military Relations and the Canadian Army Reserve (Militia), 1945-1995" (M.A. Thesis, University of New Brunswick, 1997)

[5] Maloney, *War Without Battles* Ch. 4.

armouries were closed and Militia command structure was absorbed by the Regular Army. The Militia faced serious attrition as a result, dropping from 46,763 in 1964 to 19,855 in 1970.[6]

When NATO strategy shifted away from immediate nuclear weapons use towards a flexible response strategy in the late 1960s, NATO members were encouraged to improve the readiness and capabilities of their conventional forces. Forces in being were still important but mobilization for a long war increased in importance. The Canadian Government chose to cut the forces in Europe in half and ignore mobilization. The reserve forces, already depleted from personnel retention problems during the uninspiring National Survival role period, withered on the vine throughout the 1970s to the point where there were fewer reservists than regular force personnel.

Reserve personnel were employed during Operation GAMESCAN 76 for security and command and control activities. 1300 reservists from all three elements were directly involved in security duties, while 850 more assisted the Olympic Games in non-military support and communications roles. The Regatta Support Force in Kingston employed between 150 and 450 naval reserve personnel. Task Force Air employed Air Reserve squadrons flying Kiowa liaison helicopters.[7]

In terms of peace operations, the first Canadian overseas deployment to any UN mission, the United Nations Military Observer Group India Pakistan (UNMOGIP) in 1949, consisted of nine reserve officers, including Brigadier H.H. Angle, who was the Chief Military Observer until his death in 1950. Brigadier Angle was the first Canadian to die on a UN peace operation. There were no regular force officers assigned to UNMOGIP until later in the 1950s.

The only significant overseas operational employment of Militia personnel in the 1970s other than augmenting 4 Brigade in West Germany on Fall Exercise (FALLEX) (now in reduced numbers) was United Nations Emergency Force II (UNEF II) deployed to the Middle East in the wake of the 1963 Yom Kippur War. The Canadian contingent for UNEF II consisted of an 1100-man augmented composite service battalion (73 Service Battalion) and a signals sub-unit (73 Signals Squadron). The overall unit was called Canadian Contingent United Nations Middle East (CCUNME) of which 10 to 15% of the personnel were Militia. CCUNME personnel rotated every six months from 1974 to 1979. Notably, CCUNME appears to have had the first CF women deployed on peacekeeping operations: 50 women were part of the 1978 rotation.[8]

---

[6] Sherwin, p. 101.

[7] See Special Olympic Edition of *Sentinel*, 1977/1.

[8] Bill Aikman, "Canadians in the Middle East," *Sentinel* 1978/5 pp. 9-13; "Canada's Involvement: The UN and the Middle East," *Sentinel* 1974/4 pp. 6-12. The 10-15% is in part based on discussions with members who served with the various UNEF II rotations. Aikman quotes a figure of 75 reserve personnel for the 750-man contingent.

The Total Force Experiment

The formal adoption of Total Force as part of Canada's defence policy in the 1987 *White Paper* held for many the dawning of a new age in the status of the Reserves in Canada. In 1988, Patrick Crofton, Chair of the Standing Committee on National Defence, remarked that:

> *Under the Total Force concept set out in the Government's White Paper, the Reserves are to become an integral part of Canada's defence structure on an equal footing with the Regular Forces. With relatively modest increases in funding, improvements to equipment, higher manpower levels and dedicated attention from the professionals within the Department of National Defence, the Reserves should re-emerge as a crucial pillar in Canada's security structure. In an era of soaring defence costs, the resuscitation of the Reserves will provide Canadians with more effective security for the dollars they spend on defence.*[9]

The intricacies of reserve force policy in the formulation of the 1987 *White Paper* were complex but, in any case, a greater emphasis was placed on developing roles within a formalized mobilization structure in the event that war broke out between NATO and the Warsaw Pact in the 1980s. 4 Brigade augmentation was increased. An example of this was the decision to introduce the Merritt Cup competition amongst Militia armoured regiments. The winning unit was permitted to re-train a troop on the Lynx recce vehicles and deploy to augment the reconnaissance squadron in West Germany for the annual NATO FALLEX series. Reserve officers functioned as augmentees on practically every FALLEX, sometimes as umpires.

The Militia has since provided a flexible community-based organization for a variety of other tasks. We have analyzed the use of Reservists in CF operations over the past 13 years in some depth. While the following examples do not include all operations undertaken by the CF, they do demonstrate that the notion of complementary (adding breadth to those existing in the Regular Force) and supplementary (adding depth to those in the Regular Force) capabilities for the Reserves is not new.

Operation ?: Goose Bay Internal Security Operations

When CFB Goose Bay was selected as an aerial training range in 1988, Innu leaders attempted to block this plan and took the matter to court. Their appeal was struck down in 1989. Local Innu then started a civil disobedience campaign which included camping in the range area, infiltrating the base and blocking the runway, and conducting demonstrations modeled on the anti-nuclear Greenham Common activities of the Committee for Nuclear Disarmament (CND). Base Security forces were hard pressed to contain this organized activity and requested

---

[9] Standing Committee on National Defence, *First Report on the White Paper on National Defence*, more specifically the question of Reserves (Ottawa: Queen's Printer, 1988), pp. 1-2.

augmentation. A composite Militia infantry company of approximately 100 men drawn from various Atlantic Militia Area units was deployed for several weeks.[10]

Operation CALUMET: Multinational Force and Observers

Throughout the 1990s, the Canadian Multinational Force and Observers (MFO) contingent, which monitors the Sinai peninsula to ensure that the Israeli Defence Forces left the region and that the Egyptians do not deploy forces in excess of treaty limits, hovered around 28 personnel, most of which were from Militia units.[11]

Operation SALON: Oka, 1990

In March 1990 the Kanesatake Mohawks established the first barricade to block the Oka golf course expansion. In May, they then asked for Warrior Society assistance in resisting the expansion. On 30 June, the town of Oka received an injunction to get the Mohawks to remove the barricades. On 10 July, the barricades were reinforced and the next day 100 *Sécurité du Québec* (SQ) officers assaulted the Mohawk positions. The Kanesatake Mohawks, with Warrior's Society support, then created a barricade on the Mercier Bridge and on the highways running through that reserve. They then threatened to destroy the bridge if the SQ attacked the Kanesatake Mohawks again.[12]

While more Warrior's Society reinforcements flowed into the area (estimates suggest that there were 200 Warriors at Kanesatake and 400 at Khanawake),[13] 4000 Chateauguay residents rioted and attacked the police, demanding that they re-open the route.[14]

On 8 August 1990, Prime Minister Mulroney announced that 4000 troops were on standby. Three days later, Premier Bourassa met with Force Mobile Command (FMC) and SQ officials. After more rioting in Chateauguay, the Quebec government formally requested aid of the civil power. 2500 troops were then moved closer to the area of operations. They deployed to replace the police at the barricades on 20 August 1990. At the same time, residents in Lasalle built their own barricade at the north end of the Mercier Bridge while rioting in Chateauguay continued.[15]

---

[10] Olive Patricia Dickason, *Canada's First Nations: A History of Founding Peoples from Earliest Times* (Toronto: Oxford University Press, 1997) pp. 394-396; Marie Wadden, *Nitassinan: The Innu Struggle to Reclaim their Homeland* (Toronto: Douglas and Macintyre, 1991) Ch's 8, 14; discussions with Militia personnel who participated in the operation.

[11] Directorate of History and Heritage (DHH) file 86/333 (26 Mar 79) "Canada's Participation in the Multinational Force and Observers (MFO) in the Sinai"; M.R. Dabros, "The Multi-national force and Observers: A New Experience in Peacekeeping for Canada," *Canadian Defence Quarterly* Autumn 1986 pp. 32-35; DNET Canadian Forces Current Operations Update as of 26 February 1999: Op CALUMET (MFO); conversations with Canadian MFO staff officers.

[12] Craig Maclain and Michael Baxendale, *This Land is Our Land: The Mohawk Revolt at Oka* (Montreal: Optimum Publishing International, Inc.) pp. 17-23.

[13] J.A.Roy, "Operation SALON," *Canadian Defence Quarterly*, April 1991, pp. 15-19.

[14] Geoffrey York and Loreen Pindera, *People of the Pines: The Warriors and the Legacy of Oka* (Toronto: Little, Brown, and Co., 1991) Ch. 13.

[15] Hornung, *One Nation Under the Gun*, Ch. 23.

Operation SALON was conducted by 5e GBC which had two Van Doos battalions, an RCR battalion, 5 RALC, and part of 12 RBC. 12 RBC was in the process of rotating to and from UNFICYP and was caught short of personnel. Consequently, a troop from 8th Canadian Hussars (Princess Louise's) (Militia) with Cougar AVGP's was tasked to augment 12 RBC. Approximately 100 infantrymen from 1 and 2 Battalions, Royal New Brunswick Regiment (Militia) deployed to Camp Farnham and were used for general duties. HMCS *Acadian* a Maritime Command patrol vessel manned by reservists, performed reconnaissance, observation, and liaison duties in concert with police and Army forces.[16]

Hagerstown Tire Dump Fire, 1990

Tyre King Recycling's 14 million tires caught fire and produced an environmental disaster threatening nearby communities. Ten local fire departments were called in to control the blaze. Members from the CF Fire Academy assisted, as did a Twin Huey from 427 THS. A Militia unit, 56 Field Regiment, RCA in Brantford, Ontario was involved in relocating evacuated civilians.[17]

Operations in the Former Republic of Yugoslavia, 1991-1998

Canadian involvement in the collapse of the Balkans originally was through the CSCE which subcontracted peace observation to the European Community. The European Community Monitor Mission (ECMM) consisted of eight nations. The Canadian contingent consisted of 15 officers and was called Operation BOLSTER. The ECMM operated in Slovenia, then Croatia, and finally in and around Bosnia Herzegovina. Op BOLSTER existed from 1991 to 1994: its rotations were usually 15 regular personnel from all three elements. There are no indications that reserve personnel participated in Op BOLSTER.[18]

Once the UN got involved in an effort to mediate in Croatia, a large number of UN Military Officers, which included Canadian officers, deployed to the region. Numbers are not available, so it is impossible to determine the extent of reserve participation.

The Vance agreement of 1992 generated conditions for the deployment of a UN peacekeeping force to Croatia called UNPROFOR. The Canadian contribution to UNPROFOR was called Operation HARMONY. Op HARMONY was in place from 1992 to 1995. It consisted of the following rotations:

- Roto 0: 1139 personnel. This roto was based on 4 CMB units in Germany and no reserve forces. It included portions of 1 R22eR and 3 RCR. 4 Combat Engineer Regiment deployed as a separate unit as the force engineer regiment.

---

[16] Craig Maclain and Michael Baxendale, *This Land is Our Land: The Mohawk Revolt at Oka* (Montreal: Optimum Publishing International, Inc.) pp. 17-23; discussions with Militia personnel who participated in the operation.
[17] Mike Fabbro, "Blazing Tires," *Sentinel* 1990/3 p. 40.
[18] Sean M. Maloney *Operation BOLSTER: Canada and the European Community Monitor Mission 1991-1994* (Toronto: CISS, 1997).

- Roto 1: 860 personnel. 3 PPCLI, 1 Combat Engineer Regiment.
- Roto 2: 878 personnel. 2 PPCLI. This rotation had a significant Militia contribution. Approximately 30-40% of this battalion group consisted of Militia personnel.
- Roto 3: 739 personnel. 1 R22^{e}R, plus 1st Troop 56^{e} Escadron De Genie. Militia augmentation.
- Roto 4: 738 personnel. 1 PPCLI. Militia augmentation.
- Roto 5: 772 personnel. 1 RCR. Militia augmentation.
- Roto 6: 759 personnel. 2 R22^{e}R. Militia augmentation.[19]

The collapse of Bosnia in 1992 prompted the creation of UNPROFOR II. Unlike UNPROFOR I in Croatia, UNPROFOR II was designed initially to provide armed protection to humanitarian assistance in the region. The role quickly mutated into something very different. Canada's contribution to UNPROFOR II was called Operation CAVALIER.

- Roto 0: 1134 personnel. 2 RCR (-), 12 RBC squadron. This battle group had significant Militia augmentation.
- Roto 1: 2 R22^{e}R (-), 12 RBC squadron, 57^{e} Escadron De Genie
- Roto 2: 12 RBC (-), 1 R22^{e}R company, 56^{e} Escadron De Genie
- Roto 3: LdSH (-), 1 PPCLI company, squadron from 1 CER
- Roto 4: RCD (-), company from 2 RCR, engineer squadron from 2 CER
- Roto 5: 3 R22^{e}R (-), 12 RBC armoured squadron, and engineer squadron from 5 RGC. This battle group had significant Militia augmentation: it was a Total force battalion group which contained, in part, a composite company with 5 RALC personnel and Militia personnel.[20]

The provision of Forward Air Controllers to Op CAVALIER in 1993 was called Operation PANORAMA. It consisted of 12 FACs in three rotations. None appear to have been Air Reserve personnel. Operation MANDARIN was the provision of a logistics battalion to support Op HARMONY and Op CAVALIER. Op MANDARIN started out as a 113-man Support Group and was increased to 271 personnel and called CANLOGBAT. Op MANDARIN rotations were all augmented with Militia personnel, particularly drivers. All three regular force

---

[19] Compiled from various DND information sources. (In many cases, individual augmentees were not recorded separately on internal documentation from the numbers of deployed regular force personnel. Public DND documents describing operations generally do not break down the deployed personnel numbers.)

[20] Compiled from various DND information sources.

service battalions in Canada provided the basis for each rotation. Operation SPEAKER was the communications element for Canadian operations in the FRY. There were four rotations each consisting of 60-80 personnel. Again, Op SPEAKER had reserve augmentation.[21]

The demise of UN operations in the FRY after the Dayton Accords resulted in their replacement with a NATO peacekeeping force called Implementation Force (IFOR). The Canadian contribution to IFOR, called Op ALLIANCE, had 1,047 personnel in a composite organization that consisted of a recce squadron, a mechanized infantry company, an engineer squadron, and NCE and an NSE. There were two Op ALLIANCE rotations. IFOR was replaced with Stabilization Force (SFOR) in December 1996. Canada's contribution, Operation PALLADIUM, has 1327 personnel. It is an infantry battalion group, a recce squadron, engineer squadron, an administrative company, and NCE and NSE. All Op PALLADIUM rotations have significant individual Militia augmentation. There have been seven Op PALLADIUM rotations thus far.[22]

Operation RECUPERATION: Ontario and Quebec, 1998

Alternating warm and cold temperatures produced an environmental system which deposited vast amounts of freezing rain on southern Quebec and eastern Ontario. This storm disabled the power grid for the Kingston-Montreal corridor for several weeks while temperatures plummeted. Montreal was particularly hard hit. CF aid to the civil authorities included the deployment of 14,160 CF personnel, of which 3,000 were reserve personnel. Militia sub-units were flown into the operational area from as far away as Newfoundland for the duration of Op RECUPERATION.[23]

Operation PERSISTENCE: Nova Scotia, 1998

The crash of a SwissAir Flight 111 airbus aircraft off Peggy's Cove, Nova Scotia resulted in a massive Major Air Disaster (MAJAID) operation conducted jointly between the CF and OGD's. The following vessels participated in Op PERSISTENCE:

HMCS *Halifax* (FFH)
HMCS *Preserver* (AOR)
HMCS *Kingston* (MCDV)
HMCS *Goose Bay* (MCDV)
HMCS *Anticosti* (MCM)
4 X Aurora
HMCS *Okanagan* (SSK)
HMCS *Ville de Quebec* (FFH)
HMCS *Moncton* (MCDV)
HMCS *Glace Bay* (MCDV)
4 X Sea King
3 X Labrador

The MCDV's *Kingston*, *Goose Bay*, *Glace Bay*, and *Moncton* were partly manned by naval reserve personnel, as was *Anticosti*. In addition, personnel from Land Forces Atlantic Area,

---

[21] Compiled from various DND information sources.
[22] Compiled from various DND information sources.
[23] DND Fact Sheet, "Operation RECUPERATION: CF Assistance to Civil Authorities in Quebec and Ontario." It should be noted that higher figures both for Regular and Reserve forces deployed have been circulated in the public domain, but we can not confirm them.

the bulk of them from Nova Scotia-based Militia units in 36 Canadian Brigade Group, were involved in recovery and control efforts on shore. Existing documentation does not provide numbers. Naval reserve diving personnel were also employed.[24]

Operation PREAMBLE: Toronto, 1999

The LFCA Immediate Reaction Unit, the RCD, was called in to clear snow during and after a typical winter storm in Toronto. The RCD deployed 550 personnel including armoured ambulances, while 32 Canadian Brigade Group, the Toronto Militia command element, called in 100 members to clear snow.[25]

Operation OCTAL: Toronto, 1999

Op OCTAL was a six-month operation mandated by the Minister of National Defence. It turned over the Fort York armouries in Toronto to local relief agencies so that the building could be used as a homeless shelter.[26]

Operation ABACUS: Canada, 2000

Widespread concern generated fear that information-based systems might collapse at midnight on 1 Jan 2000. The Canadian Government chose to task the Canadian Forces with formulating a Canada-wide contingency play involving 14,000 regular force members and 11,000 reservists to stand by in case this happened. Operation ABACUS was designed to respond to any form of disorder generated by the partial or total collapse of society. Fortunately, nothing occurred to warrant the use of military forces.[27]

In other cases, the CF has been reluctant to employ Reservists. A few examples here provided demonstrate the complexities of applying Total Force ideals.

The Persian Gulf War, 1990-1991

Iraq's unprovoked aggression against Kuwait in 1990 produced a massive UN-backed multinational response led by the United States, the United Kingdom, and France. Canada chose to deploy three ships in August 1990 (Operation FRICTION): HMCS *Athabaskan*, HMCS *Terra Nova* and HMCS *Protecteur* with four Sea King helicopters. In the fall of 1990 Canada then committed two squadrons of CF-18 fighters (Operation SCIMITAR) 439 and 416 Squadrons, and a ground security element infantry company from the infantry battalions from 4 CMBG in Germany. This joint force was composed mostly of regular force personnel. It is difficult from existing sources to determine whether or not the deployed units were augmented with individual

---

[24] Bernard Potvin, "Defence Answers Disaster Call," *Maple Leaf* 15 September 1998.
[25] Ken Reynolds, "Turning Swords into Snowshovels?: Recent Trends in Domestic Operations by the Canadian Forces," *The Army Doctrine and Training Bulletin* Vol. 2 No. 2 May 1999, pp. 60-62."
[26] Jon O'Connor, "Taking Back the Fort: Op OCTAL to End," *Maple Leaf* 17 November 1999 Vol. 2 No. 21.
[27] Allison Delaney, "Y2K Meltdown was a no-show but the CF was prepared," *Maple Leaf* 19 January 2000 Vol. 3 No. 1.

Air Reserve or Naval Reserve personnel, though at least one reserve EW unit member was part of the CATGME HQ.[28]

A ground force contingency plan, Operation BROADSWORD, was then formulated. BROADSWORD was to consist of an independent Brigade Group based on 4 Canadian Mechanized Brigade in Germany, but with substantial augmentation from 5 GBC and 1 CBG in Canada. Plans were drawn up to mobilize Militia units as battle casualty replacements, but the lack of job protection legislation in part deterred planners from examining this aspect in detail.[29]

Instead of sending a brigade group, Canada sent a field hospital (Operation SCALPEL). Given the state of the Canadian Forces Medical System ensured that there was only nine surgeons and nine anaesthetists in the entire CF. Calls to Militia field ambulances produced no volunteers at all from Militia doctors because there was no job protection legislation. The entire CF was stripped of all of its doctors for the duration of the conflict so that the field hospital could be operational.[30]

Operation ASSIST: Turkey, 1991

Operation ASSIST was the Canadian contingent for Operation PROVIDE COMFORT, the humanitarian relief effort to the Kurds in northern Iraq and southern Turkey in the wake of the Gulf War of 1990-1991. Op PROVIDE COMFORT consisted of 22,000 personnel from nine countries. Op ASSIST was designed to assist the Kurdish refugees in the border area. 4 Field Ambulance was deployed from West Germany (4 Canadian Mechanized Brigade) to Turkey aboard CF strategic airlift. Two C-130s and a 707 were dedicated to the in-theatre air life, while 40 vehicles and 62 members of 4 Field Ambulance were based in Incirlik, Turkey. A total of 122 CF personnel were involved in the operation. There is no indication that reserve personnel were employed in Op ASSIST. [31]

Operation CENTRAL: Honduras, 1998

This Disaster Assistance response Team (DART) Deployment was conducted in response to the massive damage caused by Hurricane Mitch. Approximately 140 regular personnel were deployed with no reserve augmentation. Four Griffon helicopters from 427 Squadron also deployed with a control element and a 30-MP security element for the helicopters.[32]

---

[28] See David N. Deere, *Desert Cats: The Canadian Fighter Squadrons in the Gulf War* (Stoney Creek, Fortress Publications, 1991); Jean Morin and Richard Gimblett, *Operation Friction 1990-1991* (Toronto: Dundurn Press, 1994) and Duncand Miller and Sharon Hobson, *The Persian Excursion: The Canadian Navy in the Gulf War* (Toronto: CISS, 1995); *Belonging: The Reserve Electronic Warfare Squadron, Kingston 1986-1996* (Kingston: Brown and Martin, 1996) pp. 41-42.

[29] Sean M. Maloney, "Missed Opportunity: Operation BROADSWORD, 4 Brigade and the Gulf War, 1990-1991," *Canadian Military History* Vol. 4 No. 1 Spring 1995 pp. 36-46.

[30] Gimblett and Morin, *Operation FRICTION*, p. 217.

[31] ATI DND (6 May 91) Commander CFE Letter of Instruction ot OC Op ASSIST Task Group"; "Operation ASSIST: CF Participation in the Multinational Effort to aid the Iraqi Refugees."

[32] Genevieve Bouchard, "Ayuda," *Maple Leaf* 15 December 1998; "Herculean Effort in Honduras," *Maple Leaf* 15 January 1999.

Operation ASSISTANCE: Manitoba, 1997

Operation ASSISTANCE was the massive domestic operation conducted by the CF to mitigate the effects of the great Red River Flood of 1997. Initially Land Forces western Area HQ was tasked to handle the operation, but the scope of it necessitated more manpower and resources. LFWA tasked 1 Canadian Brigade Group and 38 Canadian Brigade Group (immediate reaction units totalling 1,200 personnel regular and Militia) and AIRCOM resources to act as the first responders to the flood. 38 CBG is a Militia brigade. As the situation developed, 1 Canadian Division was brought in to act as the Joint Task Force HQ. As of 30 April, 7,500 CF personnel were committed to Op ASSISTANCE and by 1 May this increased to 8,400, and eventually peaked at 8,600. The bulk of the personnel were committed to sandbag deployment and removal, patrols, and re-entry operations. Twelve Griffon, three Labrador, three Sea King, ten Kiowas, two DASH-8 and two Aurora aircraft were committed by AIRCOM.[33]

CF Current Operations update through the course of Op ASSISTANCE provided the numbers of personnel on the operation provided by Area, but did not distinguish between reserve and regular personnel. At the peak of Op ASSISTANCE, the forces committed included:[34]

JFHQ	498
Land Forces Western Area	3139
Land Forces Central Area	2182
Land Forces Atlantic Area	273
Secteur du Québec de la Force Terrestre	519
Maritime Command	360
Air Command	1597

Maps on the DND web site only showed regular force units on them and no reserve units. 2 Canadian Mechanized Brigade Group from Petawawa received inordinate mention in DND despatches as the 'cavalry to rescue' but the deployment of reserve units or their personnel from other parts of the country received no mention whatsoever. [35]

Internal documentation indicates that only two reserve companies from 38 Canadian Brigade Group were involved in Op ASSISTANCE. The primary reason for not employing more reserve personnel apparently was related to the lack of a disability insurance plan or supplementary death benefit in the event of accident.[36]

---

[33] ATI DND, "Recap of Key Events-Op NOAH/Op ASSISTANCE (Assistance to Manitoba Flooding Apr/May 97)."

[34] Canadian Forces Current Operations Update: Disaster Relief Assistance, 29 April -13 May 1997.

[35] Canadian Forces Current Operations Update: Disaster Relief Assistance, 29 April -13 May 1997.

[36] (19 Nov 97) "Operation ASSISTANCE: Lessons Learned Staff Action Directive."

The Post-Cold War Security Environment

Canada is not alone among its allies in struggling with the new strategic, operational and tactical demands of the post Cold War world. Indeed, the United States, Britain and Canada have each attempted to make their Reserve forces more 'relevant' to current operational demands because of the decrease in their overall resource base and the increasing range of operations for which governments are committing armed forces. NATO's new Strategic Concept, adopted at the Washington Summit in April 1999 reflects this trend, stating that: "the Alliance must be able to build up larger forces, both in response to any fundamental changes in the security environment and for limited requirements, by reinforcement, by mobilising reserves, or by reconstituting forces when necessary."[37] It is therefore indisputable that Canada needs its Reserves now, possibly more than at any time since the Second World War. The Canadian Forces leadership agrees. Indeed, Armed Forces Council has derived a planning figure of 20% Reserve augmentation for operational deployments. Although Reserve augmentation for CF operations hovered just above 7% during 1999,[38] a modernized, revitalized and viable Reserves, properly equipped, funded and supported could provide for the 20% goal.

How is this to be achieved? No reform of the Militia for political or operational reasons has resulted in a more viable, efficient or "relevant" force, yet the Militia has continued to be called on for a wide variety of tasks beyond the reach of a niche structure. Perhaps the part-time, citizen soldier base of the Militia is not suited to the vagaries of responding to short or long term shifts in forecasts of the strategic environment. Furthermore, many reservists we have consulted with insist that the most multi-purpose force is a combat capable force, which would mitigate against a heavy re-roling of combat arms units to combat service and combat service support. In the recently published *Strategy 2020*, the Department and the CF have laid out several objectives in order to achieve a task-tailored, globally deployable modern force that will keep pace with the Revolution in Military Affairs (RMA). As the VCDS Force Structure Guidance is derived from that institutional strategy, it is informative that the defence establishment seems to be attempting to fit the Reserves into the capstone vision of *2020*:

> *The Defence Team will generate, employ and sustain high quality, combat-capable, inter-operable and rapidly deployable task-tailored forces. We will exploit leading edge technologies to accomplish our domestic and international roles in the battlespace of the 21st century and be recognized, both at home and abroad, as an innovative, relevant, knowledge-based institution. With transformational leadership and coherent management, we will build upon our proud heritage in pursuit of clear strategic objectives.*

The future security environment is complex, and the impact of technology on many of the CF's operations will no doubt be significant. Other tasks such as holding ground in peace support operations or war-fighting might be more personnel intensive. Maintaining a judicious

---

[37] *The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington*, 23-25 April 1999, p. 57.
[38] VCDS response to MMC Request re: Militia Personnel on Operations, 29 November 1999.

balance between technology and personnel requirements has been, and will continue to be, one of the biggest challenges to defence policy-makers and military planners. *Strategy 2020*, however, scantly mentions the Reserves or manpower-intensive scenarios, the implications of which have been criticized by many defence analysts, including Major-General (Ret'd) Clive Addy, who warns against the strategic straight-jacket potentially facing the CF in the form of "one spot, one shot armed forces."[39] Because of the fundamentally distinct nature of the Army Reserves, characterized by its part-time and discretionary terms of engagement, this may not be the most prudent direction for its future.

Despite these misgivings, it is not our mandate to advise you on what roles to assign the Reserves. In advising you on the way ahead, however, it is clear to us that it remains an open debate for all Canadians interested in the future of Canada's armed forces. Therefore, while emphasizing that there is solid support for change within the broader reserves community, we are convinced that no successful restructure can occur without a comfortable degree of consensus on the objectives, process and rationale of restructuring. As it stands, a lack of publicly accessible information, combined with serious mistrust of NDHQ, has only resulted in further anxiety within the reserves community as the LFRR process has developed. In our consultations, we have likened some of the "dialogue of the deaf" between NDHQ and the reserves community to that of a nasty divorce, where each of the parties has given up trying to convince the other of what went wrong and how to move ahead in an agreed fashion, and has begun rather to assert their claims of entitlement, clinging stubbornly to past wrongs.

Drudging up old stories of Regular-Reserve animosity is, however, neither productive nor conducive to bringing about a resolution to the impasse in reserve restructuring. That impasse exists due to the dual nature of the reserve restructuring process as a matter within the spheres both of public policy and the military chain-of-command. Each party in the process (NDHQ and the broader reserves community) holds a key element of successful restructure: NDHQ holds administrative and budgetary control of the Reserves, while the reserve community, as citizen soldiers subject to the chain of command at their discretion, must be willing to participate in a restructured Army Reserves.

Real progress on reserve restructure will only happen if the political and institutional dimensions of decision-making are clearly articulated, and a transparent measurement apparatus is put in place to check progress. Throughout our monitoring of reserves matters since our mandate began, we have used ministerial decisions as the benchmark by which to measure progress. That direction was derived from the 1994 *White Paper*, the SCRR and subsequent direction given by ministers.

---

[39] Major-General (Ret'd) Clive John Addy, "One Spot, One Shot Armed Forces… or Not", in *Vanguard*, volume 6, Issue 2, 2000, p. 6.

The Reserve Restructure Process: Chronology of Events

1. The 1992 Auditor-General's Report urged improvements in Canada's reserve force.

2. The hearings that preceded the 1994 *White Paper* brought forth a number of options for Canada's military structure to respond to the post Cold War world. One high profile action group, Canada 21 Council, recommended the re-orientation of the CF away from heavy combat capability to lighter constabulary roles, proposing that Canada "choose to abstain from any international operations that include the possibility of attacks by heavy armoured formations, heavy artillery, or modern airpower."[40]

3. The 1994 *White Paper* confirmed in policy the requirement for the CF to deliver "combat capable, multi-purpose" capability, including a rejuvenated Reserves, with a force structure based on 23,000 Reserves by 1999, and a national mobilization plan based on the four-stage mobilization framework laid out in the *White Paper*. The *White Paper* states that "... while a major global war is highly unlikely at this time, it remains prudent to have ready "no cost" plans for "national mobilization." This plan was to be the basis for reserve restructuring. In reference to the Reserves, the White paper also visits the possibility of "assigning more service support roles - such as medical, logistics, communications and transport functions - to the Reserves."

4. 5 April 1995: Special Commission on the Restructuring of the Reserves established.

5. 30 October 1995: SCRR submits report to Minister. From the Executive Summary:

> *In any restructuring of the reserves, care must be taken to prepare for all eventualities. The Commissioners believe that, while the mobilization concept offered in the 1994 White Paper on defence is appropriate, the priorities given to its four phases fail to recognize that the fundamental role of the Reserve Force is to provide the mobilization base for war. Such a role should be paramount in planning, and a mobilization plan should be completed with dispatch.... The Commissioners conclude that the peacetime Militia must be organized and trained to provide augmentation for the regulars and to be capable of expansion to meet mobilization needs. The mobilization plan for the Army, therefore, should be based on the formation of a corps. While much of this structure would be notional at present, a corps provides an effective framework for force development.*

6. 7 May 1996: DND's Chief, Force Development stated before SCONDVA, alongside the Minister of National Defence, that "In terms of tasking for the reserve, we envisage that each reserve unit in Canada, as a part of the mobilization planning process, will be given specific

---

[40] Canada 21 Council, *Canada 21: Canada and Common Security in the Twenty-First Century* (Toronto: Centre for International Studies, 1994), p. 64.

tasks that will relate to the four stages of mobilization." The MND, during the same session, gave the government's action plan to carry out the recommendations of the SCRR (and others…). He also, however, stated the following:

> *First of all, let me address the concerns voiced by many with respect to the primary reserve force strength of 23,000, as set out in the white paper. We understand this figure simply will not be enough to meet operational requirements. The paid ceiling of the primary reserves will therefore be increased from the planned reduction figure of 23,000, to a level that could, with increased efficiencies, allow for an actual primary reserve strength of around 30,000. The militia will be the beneficiary of this increase as its paid ceiling will rise from 14,500, the original figure with which the special commission had to work. The militia will be organized into brigades, the exact number to be determined after future study by land force planners and, again, consultations with the reserve community. All along in this piece, Madam Chair, the reserve community will be active participants and advisers and work with the forces.*

7. 10 June 1996: Initial VCDS Action Directive D4/96 of 10 June 1996 provided the following: MND Direction: (a) Increase the strength of the Primary Reserve from planned reduction figure of 23,000 to around 30,000. The Militia would be the "beneficiary" of this 7,000 increase.

8. 19 September 1996: LFRR Business Case Sub-Process: para. 4. "The final reorganization of Land Force Reserve units will be determined by the LFRR process based on unit evaluations and a final structure approved by the Minister." Also, in Annex A of this document: 5. Staffing guidelines (for restructure process): "Decisions must be made as a result of the consultative process." In same annex, # 7. "Transparency: All actions associated with the LFRR must be and seen to be as open as possible. It is imperative that Reservists, Honouraries and members of the broad reserve community be directly involved in all aspects of the process."

9. 15 November 1996: Commander's Intent establishes Consultative Working Groups at the direction of MND.

10. 21 November 1996: MND testified before SCONDVA, stating that force totals for the Militia would be increased to 18,500 to 20,500. He accepts the 36 SCRR recommendations, including a national mobilization plan, which would be the basis of restructure (corps).

11. 20 December 1996: CLS Action Directive - Land Force Reserve Restructure (LFRR) states, among other things, that the "mobilization capability is the fundamental reason for the existence of the Land Force Reserves. The Directive states that restructure will be carried out based on a "paid ceiling" of 18,500. It is stated in para 27 that "In order to support the LFRR process, funding will remain constant at the 18,500 paid ceiling level until FY 1999/2000. During the evaluation period monies allocated to Areas for Reserve pay and personnel related O&M must be used for that purpose and may not be sub allocated for other purposes without the authority of Commander LFC." In Annex A to this document, it is

stated that..."no combat function should be generated exclusively from the Militia structure" March 1997: MND Report to the Prime Minister directs force totals of 60,000 Regulars and 30,000 Reserves.

Yet, certain changes in direction can be detected that were neither sanctioned by the Government nor opened up for broad discussion. Some of the more significant of these decisions that had an impact on the restructuring process are as follows:

12. October 1997: CLS announces FY 98/99 Special Resource Measures. Included is a one time $16.9 million reduction of Militia budget. However, CLS states that the Army Primary Reserve paid ceiling remains at 18,500 and that class A training days will remain at 65 annually. He also states that he will review impact of the cut at the local level so that the impact on units is minimized and uniformly applied so as not to affect viability assessments adversely. "The Reserve Advisor will be reviewing this situation so we can clearly identify the localized impact to offer all possible assurances that this situation will not put the current evaluation process out of balance."

13. 30 October 1997: Army Bulletin message from the CLS: 18,500 will remain in place despite cuts.

14. November 1997: LFRR Total Force Task Force: Refined the concept of Total Force, developing and defining "characteristics of Reg and Res components" This is incorporated into the first publication of the Land Force Strategic Direction and Guidance in the summer of 1998.

15. 7 August 1998: Minister's Monitoring Committee requests information on how budget cut has affected units. Initial letter from the CLS suggests that cuts have had affect but more analysis needed.

16. November 1998: Proposed Mobilization Framework circulated to Environmental Chiefs.

17. November 1998: MMC 1998 Interim Report:

> *It has been four years since the 1994 White Paper established the development of these plans as Government policy, and two years since the Minister accepted the SCRR recommendations that mobilization planning must be a top priority of the Department. The Monitoring Committee is not convinced that mobilization planning has received sufficient priority. The Committee does note, however, that some work was done on the economic impact of national mobilization for Exercise DEFENCE PLANNER, held recently at the Canadian Forces Command and Staff College. Further, the Reserve Advisor to the Chief of the Land Staff is presently engaged actively in formulating proposals for a mobilization plan.*
>
> *The absence of a plan creates uncertainty for the Reserves. The Reserves are, by virtue of Government policy, the basis for national mobilization, or Stage 4. In*

practice, however, the Department has paid attention to their augmentation role almost exclusively. A recent DND publication entitled Canada's Defence Team in Action, states simply that "the militia augments and sustains the Regular Force". The document notes that militia members are trained to serve alongside regulars, in addition to maintaining a link to their communities, but fails to mention the Militia's primary role: to be the basis of national mobilization. As it stands, the Department has provided no details of the Reserves' role in either Stages 3 or 4. The SCRR recommended that the role of the Reserves be defined for Stages 3 and 4 to reassure the Militia, Air and Naval Reserves that the "community-based unit system that has served this country well in the past will be expected to do so again in the future." The Monitoring Committee notes that Reservists have not, as yet, been reassured, but remains hopeful that this will be remedied.

18. 28 January 1999: Record of Discussion -- Command Consultative Working Group (CCWG) 3/98 -- Held in NDHQ Ottawa 22-23 October 1998, states that "The Asst Res Adv provided an update on the LFRR process and the importance of this meeting of the CCWG. The CLS then led a discussion on the synchronization of the LFRR process and the Departmental business planning process."

19. 4 February 1999: CLS Planning Directive issued that includes a timeline for LFRR implementation. SWG to report in mid-April, and MND approval in principal to be sought in mid-May 1999.

20. 25 February 1999: CCWG approves LFRR structure process, which essentially directs the SWG to arrive at structure options based on the amount of money made avail by the Army ($160 million), based on operation requirements, tenets and assumptions, and establishments.

21. 19 March 1999: Mobilization Planning Framework established as Action Directive by the VCDS to the Environments to work up their own mobilization frameworks. No detailed allocation of units to assigned roles or tasks is provided.

22. 10 April 1999: Assistant Reserve Advisor to the CLS, presentation to Structural Working Group: "Unit evaluations only provide data for structuring decisions."

23. 10-12 April 1999: Structural Working Group produces proposal based on the tenets, assumptions and "operational requirements" provided by a Land Staff Working Group. Heavy emphasis on support roles. Correspondence between the CLS and *Reserves 2000* outlines the impasse in the consultative process.

24. 15-16 May 1999: Army Council meets to discuss options for restructure. CLS Reserve Advisor in attendance and only reserve officer. They looked at 'options' based on five factors: budget of $160 million for FY 2000/2001; force balance between combat, combat support and combat service support branches; national geography; "emerging requirement" to force generate for "National Level Units"; the need to respond effectively to "domestic emergencies." Army Council came up with a proposal which would be funded at 85% of ceiling, or 11,752 Class A Reservists (part-time), 888 Class A, 933 Class B and 895 Regular

Force. The Army Council states that "if realistic attendance rates were applied, this model would include a total of 15,701 Class A personnel, which would be an increase in the real effective strength of the Militia from current levels."

25. July 1999: MMC Interim Report is made public, stating that:

> *In its first Interim Report, the Monitoring Committee expressed concern that contingent commanders had little motivation to include formed Militia elements in augmentation roles. The Committee is in receipt of no evidence that this situation has changed, and is disappointed that no efforts appear to be in the works to encourage change. The Militia would no doubt be boosted both in spirits and status within the Army community if formed platoons and sections were included in levels one and two mobilization, at the very least, and given ample warning and resources to prepare for deployment on a continuing and rotational basis. Such a planning and deployment regime would enhance reserve leadership and training, in addition to exposing Militia units to some of the problems involved in mobilization planning and operational readiness likely in stages three and four of mobilization. Until such a commitment has been made by the Army Commander, the Committee can not help but disagree with the view that this recommendation has been implemented.*
>
> *The Reserves have three fundamental roles within the Canadian Forces: to serve as the basis of national mobilization; to augment the Regular Force; and to act as the military's link to the community. These roles are not mutually exclusive. Maintaining a link to the community, for example, facilitates the ability of the Reserves to prepare for their ultimate purpose of national mobilization by recruiting, training and maintaining a level of operational readiness. Exposure to the military informs Canadians, which is a requirement for public support of the military. Units, sub units, sub-sub units and individuals who are equipped, motivated and trained for national mobilization are also the most able to move into augmentation roles.*
>
> *While the three roles of the reserves may not be separable, it must be noted that, without proper emphasis on their national mobilization role, the Army reserves in particular will continue to be at the mercy of Regular Force priorities, and the operational base from which they would expand will continue to decline. The SCRR recommended the drafting and implementation of a mobilization plan, based on a corps and divisional structure, as a means to put an end to that regression. The Department's choice not to draft such a plan, preferring instead to devise a rather sparse framework of vague intentions to guide mobilization, is therefore inadequate and disappointing. The recommendation has not been fulfilled, and the Reserves have no more of a defined role in the stages of mobilization than was in place before the framework was drafted. Indeed, there are no detailed assignments of formed Militia units whatsoever; as a consequence, the Mobilization Framework contributes little to the aforementioned*

recommendation concerning the deployment of formed Militia units on peacekeeping operations.

The Monitoring Committee is therefore puzzled why the Department has decided not to embrace the opportunity to engage itself, the CF and other government agencies and non-governmental organizations (NGOs) in the development of a comprehensive national mobilization plan. The Department's contention that such planning can only be done when a situation has arisen is also puzzling. The purpose of planning is to identify likely 'situations' and to devise methods, processes and, most importantly, force structures, to respond to them. Such planning is invaluable not only to the development of intellectual rigour in the CF, but also to the Department's ability generally to forecast commitments, measure necessary resources and communicate Canada's military requirements to the Canadian Government and public.

As it stands, the Monitoring Committee is unable to accept the Department's insistence that these recommendations are implemented, and urges the Department to reconsider its hesitancy to devise a national mobilization plan.

26. February 2000: MMC Final Report summarizes the state of progress on original Government direction:

SCRR recommendations accepted by the Minister of National Defence were based on these basic premises held by the Commissioners. Since the Commissioners released their report, the Militia was to have benefited by an increase in personnel of 7,000, which would have boosted their ranks to at least 18,500 soldiers. That has not happened. In addition, although the initial Chief of the Land Staff directive on LFRR directed that "mobilization capability is the fundamental reason for the existence of the Land Force Reserves", it is not mobilization, but augmentation, that has gripped planning concepts over the past two years. No national mobilization plan exists. A lack of clarity over the Militia's missions and roles has persisted, and this has affected considerations of force structure, personnel policies and enabling legislation. This has cast a shadow over the process. Because Militia strength has fallen far below the mandated 18,500 (and even below the 14,500 given as a guideline to the SCRR Commissioners), training has been cut, various SCRR recommendations have been abandoned and a lack of communication between the regular and reserve force communities persists. Consultations between the Army and the reserve community, also directed by the Minister, have broken down. This has caused an impasse in restructuring deliberations, and the Minister has since deferred decisions on restructuring proposals being prepared by the Army.

27. 30 March 2000: John Fraser's letter to MND suggesting seven recommendations that can help to get the reserve restructure process back on track:

Since our last report, we have undertaken further study of the myriad

problems related to reserve restructuring. We are considering operational requirements in light of recent history, current operations and the tasks the CF will likely be called upon by the government to execute in the future. The future security environment is complex, and the impact of technology on many of the CF's operations will no doubt be significant. Other tasks such as holding ground in peace support operations or war-fighting might be more personnel intensive. Maintaining a judicious balance between technology and personnel requirements has been, and will continue to be, one of the biggest challenges to defence policy-makers and military planners.

Such strategic thinking is vital to deliberations on force structure both for the Regular and the Reserve forces. The Department and the CF have produced several documents recently that reflect institutional strategy (i.e. Strategy 2020, the Vice Chief of the Defence Staff's Force Structure Guidance: "Rethinking the Total Force", Joint Mobilization Doctrine). In addition, the Army is implementing a new Reserve Funding Model and a new Army Reserve Establishment on 1 April. The Army Commander issued a directive concerning the creation of new capabilities within the Army Reserves on March 2nd. The Army has stated that these activities are not LFRR. Yet, the new funding model cuts reserve pay by approximately $30 million. The Vice-Chief of the Defence Staff has reported to me that he has "made available an additional $30 million for the Army Reserve Programme beginning in FY 2001/02. These funds will be used to provide equipment and training to units undertaking new roles and tasks."

Since you have made no decision regarding reserve restructure, it is puzzling that new roles and tasks are being considered for implementation on 1 April. We are still not confident about what the above activities really mean, but there clearly is a strategy to have restructuring activities commence by 1 April despite the fact that there is no consensus.

28. 1 April 2000: New Army Reserves Establishments and the new Funding Model have been implemented, but we are still very unclear on the details or implications of these changes.

Concurrently with the events noted above, corporate work within NDHQ has been ongoing which appears to be developing a "strategic direction" for the Reserves. This is embodied in the following documents and processes:

- DND/CF Mobilization Planning Framework, developed between November 1998 and March 1999, which determined that Regular and Reserve components should produce complementary, not competitive, capabilities;
- The Military Occupational Structure Review II, carried out between October 1998 and May 1999, revealed gaps in combat support and combat service support trades required for deployment of the Vanguard and Main Contingency Force (Stages 1 and 2 of mobilization). The MOS review identified the Reserves as the generator of these capabilities;

- The National Level Units Working Group, which ran parallel to the MOS Review II, concluded that MCF National Level Units will include 30% Reserve manning;
- The LFRR Structure Working Group, which met from 10-12 April 1999 identified a need in the Army for more combat support and combat service support and less combat arms capability;
- The Vice Chief of the Defence Staff Force Structure Guidance, *Rethinking the Total Force*, published in November 1999, lays out a case for aligning reserve capabilities with the operational requirements currently faced by the Canadian Forces. This document argues that Canada's allies are following the same force development principles, which are aimed at eliminating "anachronistic" structures that the CF can no longer afford. This document identifies "non-traditional" capabilities for the Reserves, mainly in the areas of combat support and combat service support, which would be more relevant to current operations than the panoply of combat arms units that do not contribute to the CF's "core capabilities." Significantly, the VCDS document outlines a "Reserve Mission", which is proposed as follows:

> *The Reserves will, as an essential part of the order of battle, (1) provide individual and formed unit augmentation, at specified states of readiness, for operations across the spectrum of conflict in order to enable the Canadian Forces to mount and sustain operations; (2) build and maintain links between the Canadian Forces and the local communities; and (3) expand as directed to achieve national mobilization objectives.*[41]

- Chief of the Land Staff Intent issued on 2 March 2000 puts forth the case for new capabilities to be found in the Army Reserve. This document states that this process is required as part of the normal force development process, and therefore it is not part of LFRR.

---

[41] VCDS Force Structure Guidance, *Rethinking the Total Force: Aligning the Defence Team for the 21st Century*, p.16

The Way Ahead: Recommendations

The three main areas of reserve restructure which are matters of public policy, and therefore require ministerial, rather than military chain of command, direction are: mobilization planning as it relates to the *raison d'être* and roles of the reserves; personnel levels of the reserves and the role of the broader reserve community in reaching decisions related to the restructuring of the reserves. As it stands, we have reported that the Department and the CF have not fulfilled original direction on these matters. Our initial report to you on 30 March pointed out that the Militia has continued to shrink since 1996, with a strength now below 12,000. Mobilization planning beyond Stage 2, which would necessitate force expansion beyond the status quo, has not been given sufficient attention beyond a framework for consideration. Finally, consultation outside the senior levels of the chain of command effectively ended in April 1999. As we have pointed out on many occasions, consultation and debate involving the broader reserve community is not just a requirement to achieve consensus on decisions made by NDHQ, but rather a critical input to those decisions while they are being made. The Militia, after all, is what T.C. Willett, in his study of the Canadian Militia as a social institution, called a "hybrid" embracing "both military and civilian ideologies and practices", wherein "voluntary work by people who are not occupying any functional position is very important."[42]

Your goal of creating a modernized Reserves can be achieved if the strategic direction in which NDHQ wants to take the Reserves proceeds in concert with specific up-front measures to address widely acknowledged recruiting, training, retention administration, equipment and resource problems that have contributed to the deterioration of the current Militia structure. By doing so, you will be well on the way to re-building the trust or 'buy in' from the reserve community required for the long-term success of your objectives, which can only be built on declarations and demonstrations of openness, transparency and clear lines of accountability.

ADMINISTRATION

Throughout our monitoring duties, and thereafter our consultations specifically on reserve restructuring, we have encountered numerous examples of how administrative and personnel policies treat the Reserves as a 'square peg in a round hole'.

For instance, there is little doubt that Total Force training standards represent one of the main sources of discontent within the Militia. To expect a part-time soldier to reach the standards of a full-time professional is a recipe for frustration and resentment. We are aware that the Regular Army acknowledges this problem, and is putting some effort into developing "Reservist-friendly" training packages.

---

[42] T.C. Willett, *Canada's Militia: A Heritage at Risk* (Boulder, CO: Westview Press, 1987), p. 100.

Regardless, we have heard of far too many situations where training requirements simply fail to account for the exigencies of reserve service. Some examples are:

- cancelled training;
- being bumped from courses in favour of Regular soldiers;
- travelling long distances for centralized courses;
- excessive cost to reserve brigades for the implementation of the revised pay system, which, the SCRR recommendation stated, was not to have been taken out of the reserve budget;
- training at times of the year and of a length that discourages Reservists from participating.

Centralized recruiting is also not fulfilling the needs of many units. Many Reservists are frustrated that advertising for the Reserves is often marketed as a job rather than a part-time vocation, while others point out that they have not been allowed to reach local groups with appropriate advertising for the community.

Recommendation #1: Steps should be taken and announced to fix chronic problems in the way the reserves system is administered.

- Recruiting: more flexibility and authority to local reserve authorities to design advertising to suit local conditions and needs, and to appeal to local target groups.
- Enrolment: simplify and shorten the enrolment process. Permit conditional enrolment.
- Training: establish standards to be achieved for qualification levels, and hold local Commanders responsible for administering them. Permit civil equivalency to be accepted in place of DND courses where possible. Allow more training at unit level and support it with training aids and equipment (including computer-based training). Where centralized training is essential, it should be scheduled in alignment with Reservists availability; courses once set must not be cancelled.
- Administration: relieve the excess administrative paper burden on local units and their commanding officers.
- Pay: remove remaining irritants in the pay process.

MOBILIZATION, HISTORICAL CONTINUITY AND FOOTPRINT IN THE COMMUNITY

The place of Militia units in their local communities must not be discounted as an anachronism or 'surplus' force structure. As the Regular Army becomes more concentrated in fewer bases distant from Canada's population base, the often-touted "footprint in the community" role of the Reserves must be maintained as no less than a core activity of the CF. Indeed, community based presence of the military is more important now than at any time since the Second World War. Decisions made affecting that presence must not compromise the balance between short-term operational requirements and the longer-term public policy interests.

It is also critical that a sound formula for restructure be in place to minimize the impact on local communities of infrastructure decisions. We have been frustrated by the perceived tension between augmentation and mobilization held by people on both extremes of the debate on the Militia's 'true' role. Meeting both the current operational requirements of the CF, and maintaining a framework to expand if necessary, are not mutually exclusive prospects. Force structures need not be tied merely to Stage 3 or 4 mobilization in order to meet that framework. Temporary amalgamations, or 'tactical groupings', of units which have a role in Stage 4 can serve to keep alive the proud heritage of those units within their communities, while contributing to the financial benefit to be gained by streamlined command structures (i.e., reduced overhead). The role of these units in Stages 3 and 4 should be laid out in a mobilization plan, which has been described to us as a "promissory note" that the Department and the CF can have ready to present to the Government if necessary. This should be considered normal military activity - not intended by the SCRR Commissioners to be the long-term agonizing process that some cite as a reason not to do it. It is time to stop the debate about whether planning for Stages 3 and 4 mobilization is Government policy. As the Monitoring Committee has pointed out:

> *The 1994 Defence White Paper outlined a new, four-stage framework for mobilization planning. The structure provides for "a graduated and orderly transition from routine peacetime operations to higher levels of involvement, which ultimately could include the total mobilization of the nation." The four stages are as follows: force generation, force enhancement, force expansion and national mobilization.*
>
> *The Minister directed the Department of National Defence to draft and implement a national mobilization plan "with all dispatch." The Minister also decided that the definition of stages three and four in the four phase mobilization scheme set out in the 1994 White Paper should be amended immediately to reflect clearly defined roles for the Reserve Force, and especially the Militia, as the basis for recruitment, training and the provision of formed units required in the event of a major conflict.*

Unless the Government intends to state otherwise, more work on what would be required for the CF to move on to the advanced stages of mobilization would satisfy critics who expect the military to be paying some attention to the requirements of mobilization. It would also provide a template for the locations in Canada where Militia units should be located, as a basis for mobilization.

Restructuring decisions have to be made to bring Militia personnel strength to 18,500 to 20,500 (serving reservists as opposed to paid ceiling). Furthermore, change to the structure of the Militia, such as re-roling, amalgamation or retirement of units to the Supplementary Order of Battle, must be done in such a way as to ensure the following:

- No reduction in the number of soldiers locally;
- Increased number of soldiers overall, within the mandated 18,500-20,500 strength for the Militia;

- Consideration of associated roles, such as regimental associations, cadets, community service or involvement and local emergency-related activity.

Recommendation #2: Acknowledge the legitimacy of Stages 3 and 4 mobilization as a part of the planning process, and the need for the Reserves structure to be able to support it. Prepare a national mobilization plan as the basis for restructuring. This is consistent with the 1994 *White Paper* and SCRR, and would assure reservists they have a role beyond augmentation for current operations.

Recommendation #3: Outline proposed roles for the reserves in general terms, including some introduction of non-traditional roles. Explain in common-sense terms why these changes are necessary under present and foreseeable conditions. Give assurance that most combat units will be retained even if some changes may be needed to ensure they are of viable size (e.g., "tactical groupings" of some units while retaining their traditional insignia).

CONDITIONS OF SERVICE

The VCDS, in his force structure guidance, *Rethinking the Total Force: Aligning the Defence Team for the 21st Century*, paints the picture of a reserve force that can constantly and continuously augment and reinforce up to 20% of CF operations. We have encountered a great deal of doubt among serving reservists that this goal can be met under current conditions of service. Without job protection legislation, in place in the United States, or enhanced Reserve Force incentives and legislative support, in place in the United Kingdom, the temporary, voluntary and informal system for reserve support that exists in Canada will probably not support the aims of the force structure guidance. The principle of voluntarism is paramount in the history of Canadian citizen soldiery, and strategic direction must be borne of that fact.

Recommendation #4: Acknowledge that NDHQ (i.e., the Regular Force) understands the different nature of reserve service (part-time, voluntary, limited commitment) and will design roles, standards and training regimes that take it into account. Consider new terms of engagement for reservists that may be needed to attract persons with developed skills in the civilian economy (e.g., civilian-military co-operation, psychological operations, vehicle maintenance). For this reason, we urge serious and urgent study of alternative terms of service, including those that may require legislative amendment. Revisit those SCRR recommendations which were initially rejected by the Department, such as contractual obligations and job protection legislation.

TRUST AND ACCOUNTABILITY

Many attempts to "fix" the Reserves over the past few decades have failed. The missing ingredient that can bring forth successful restructure is a permanent accountability framework in place to guide future decisions made that affect the Reserves. Also, we have been struck by the jaundiced attitude evident among serving Reservists toward promises made by NDHQ to revitalize the armoury floor. Commitment to the process by the so-called "armoury floor" is

critical to your objective of leading the Reserves into the 21st century. The suspicion built-up by years of broken promises and unrealized expectations can, however, be subdued by a high-profile, up front, 'agent of change' internal to the Department and the CF.

Chain of command for the Militia should remain integrated with the Regular Army and incorporate Militia officers. However, the responsibility for sustaining personnel levels, recruiting, training, administration, equipment and necessary resources falls under the CLS, who is directly accountable to the CDS who, in turn, is responsible and accountable to the Minister, for the state of the Militia. Therefore, we propose the following:

Recommendation #5: Provide reliable guarantees that the funding and equipment will be forthcoming on a continuing basis to support the new structure, including both "traditional" and "non-traditional" roles. It is important there be no "tricks" in this commitment, which is bound to be scrutinized very closely.

Recommendation #6: Bring the strength of the Reserves up to the 30,000 level (18,500-20,500 for the Army Reserves) as established in Government policy. Measures taken by implementing the above recommendations should achieve the results-oriented command and control required to attract and retain sufficient numbers of people.

Recommendation #7: A level One position should be established in the Department and the CF to act as a leader of change in carrying out the above recommendations, to keep the Minister and the CDS advised on progress, and generally to represent the needs, concerns and interests of the Reserves at the highest levels in the Department and the CF.

Recommendation #8: The Chief of the Defence Staff should include a separate section on the Reserves in his annual report on the State of the CF.

CONSULTATION AND MONITORING

Consultation outside the chain of command will ensure that the LFRR process remains transparent and open to scrutiny of interested parties. The hybrid political-military nature of the Reserves dictates that care be taken to define the 'reserve community' in as balanced a manner as possible. Command Consultative Working Groups, which consisted of the CLS as Chair, the Assistant CLS, the Reserve Advisor to the CLS (now the DG Land Reserves), two representatives of the Council of Honourary Colonels, two representatives of *Reserves 2000* and the Assistant Reserves Advisor as Secretary. As the then Minister of National Defence pointed out to SCONDVA in May 1996:

> *The specific roles and tasks of the reserves will be clearly defined in command level mobilization plans, and naturally the reserve community again will be involved in setting out these roles. Indeed, their suggestions have already been noted. I'd like to make particular mention of a group called Reserves 2000, which has done a remarkable job in pulling together the reserve community across the*

country. In discussions with me it has certainly been very helpful in arriving at some of the conclusions we are outlining today.

Recommendation #9: Promise consultation with currently serving reserve authorities, including brigade and unit leadership, and other representatives of the broader reserve community, on how to implement these changes, and commit to a phased, prudent process of implementation that will include careful assessment of results and changes to the program as necessary. This should be achieved by simply resurrecting the Command and Area Consultative Working Groups with the same membership. These seemed to work well until the proposal of April 1999 disturbed the trust that had begun to build between NDHQ and the Reserves community.

Recommendation #10: Monitoring of the implementation of Ministerial decisions arising both out of the SCRR and this report should continue.

These accountability measures could go long way in restoring the trust of the Reserve community in the ability of NDHQ to deal with Reserve matters. A signal that Reserve issues are being dealt with at the top of the CF and DND hierarchy could also alleviate suspicion of new roles that may be given to the Militia. If such action is not taken soon to remedy problems that already inhibit the success of Reserve units, the process could very well be doomed.

If these recommendations are accepted, and stated as Government policy, much of the uncertainty surrounding the respective boundaries of Government and military authority should end. Furthermore, by providing the Militia with a road map to the 21st century, the Defence Establishment can be assured that the Reserves will continue to be available for traditional and non-traditional roles, and the broader reserves community can be assured that its voice will be heard in decisions which will affect one of Canada's most significant national institutions. These recommendations can, therefore, provide a framework for the strategic direction you want to take the Reserves that can accommodate the too often contentious link between public policy and departmental responsibility. The revitalization of Canada's citizen soldiers must be accepted and actively promoted as an urgent matter of public policy. Canadians should, therefore, be engaged in this process by the Minister, CF leadership and the Reserves community.

ANNEX A - Terms of Reference

Minister of National Defence / Ministre de la Défense nationale

Ottawa, Canada K1A 0K2

NOV 17 1999

Mr. John A. Fraser
Chairman
National Defence Minister's Monitoring Committee on Change
222 Queen Street, Suite 701
Ottawa ON K1A 0K2

Dear Mr. Fraser:

Thank you for your letter of October 25, 1999, concerning the roles of the reconstituted Minister's Monitoring Committee on Change.

I would like to confirm our mutual understanding of how these separate roles will be addressed:

- A reconstituted Monitoring Committee, consisting of Messrs. Daniel B. Dewar, David Bercuson and you, will continue to monitor the implementation of reforms primarily in the areas of leadership and the Reserves, providing me with a final report in the fall of 2000; and

- As Chair of the reconstituted Monitoring Committee, you will personally arrange to have the Committee review the Land Force Reserve Restructure (LFRR) process and provide me with advice on this matter. I understand that you will report your advice to me in late spring 2000. Furthermore, in order to fulfil your duties in this regard, you will consult with Major-General Stuart McDonald, Lieutenant-General Ray Crabbe (retired), Major-General Frederick Marriage (retired), and others as appropriate.

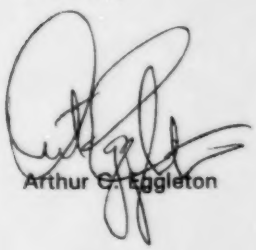
.../2

Canada

As discussed in our telephone conversation of October 21, 1999, the existing Monitoring Committee's Secretariat will continue to assist you and the Monitoring Committee with both functions.

I appreciate the quality of work that has been produced so far by the Monitoring Committee and look forward to your advice and reports in the year 2000.

Sincerely,



Arthur C. Eggleton

ANNEX B - List of Abbreviations

AIRCOM	Air Command
AOR	Auxiliary Oiler Replenishment
AVGP	Armoured Vehicle General Purpose
CATGME	Canadian Air Task Group - Middle East
CCUNME	Canadian Contingent United Nations Middle East
CCWG	Command Consultative Working Group
CER	Combat Engineer Regiment
CF	Canadian Forces
CFB	Canadian Forces Base
CLS	Chief of the Land Staff
CMB	Canadian Mechanized Brigade
CMBG	Canadian Mechanized Brigade Group
CND	Committee for Nuclear Disarmament
CSCE	Conference on Security and Cooperation Europe
DART	Disaster Assistance Response Team
DND	Department of National Defence
ECMM	European Community Monitor Mission
EW	Early Warning
FAC	Forward Air Controller
FALLEX	NATO Exercise
FFH	Helicopter-carrying Frigate
FMC	Force Mobile Command
FRY	Former Republic of Yugoslavia
GBC	*Groupe-brigade du Canada*
HMCS	Her Majesty's Canadian Ship
HQ	Headquarters
IFOR	Implementation Force
JFHQ	Joint Force Headquarters
LdSH	Lord Strathcona's Horse

LFC	Land Force Command
LFCA	Land Force Central Area
LFRR	Land Force Reserve Restructure
LFWA	Land Force Western Area
MAJAID	Major Air Disaster
MCDV	Maritime Coastal Defence Vessel
MCF	Main Contingency Force
MCM	Mines Countermeasures
MFO	Multinational Force and Observers
MND	Minister of National Defence
MMC	Minister's Monitoring Committee
MOS	Military Occupational Structure
MP	Military Police
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCE	National Command Element
NDHQ	National Defence Headquaters
NGO	Non-governmental Organization
NSE	National Support Element
O&M	Operations and Maintenance
OGD	Other Government Department
PPCLI	Princess Patricia's Light Infantry
R22^{e}R	Royal 22nd Regiment
RALC	*Régiment d'artillerie légère du Canada*
RBC	*Régiment blindé du Canada*
RCA	Royal Canadian Artillery
RCAF	Royal Canadian Air Force
RCD	Royal Canadian Dragoons
RCR	Royal Canadian Regiment
RGC	*Régiment de génie de combat*
RMA	Revolution in Military Affairs
SCONDVA	Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs
SCRR	Special Commission on the Restructuring of the Reserves

SQ	*Sécurité du Québec*
SSK	Conventional Submarine
SWG	Structural Working Group
THS	Tactical Helicopter Squadron
UN	United Nations
UNEF II	United Nations Emergency Force II
UNFICYP	United Nations Forces in Cyprus
UNMO	United Nations Military Officer
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group India Pakistan
UNPROFOR	United Nations Protection Force
VCDS	Vice Chief of the Defence Staff

ANNEX C - Biographies

The Honourable John A. Fraser
Chairman

John Allen Fraser, P.C., O.C., O.B.C., C.D., Q.C., was born December 15, 1931, in Japan and raised and educated in British Columbia. He was called to the Bar in 1954 and practiced law until his election to the House of Commons in 1972. He was re-elected in 1974, 1979, 1980, 1984 and 1988. In opposition he served as critic on Environment, Labour, Post Office, Solicitor General and Fisheries matters. He was Minister of Environment and Postmaster General (1979-80), and then Minister of Fisheries (1984-85).

In 1986, Mr. Fraser became the first Speaker of the House of Commons to be elected by secret ballot by members of parliament. He served as Speaker until February 1994. His accomplishments as Speaker include the establishment of the Central and Eastern European Parliamentary Cooperation Program; the creation of the House of Commons Public Information Office; and the establishment of the House of Commons environmental program, Greening the Hill. In 1986, he established a House of Commons Task Force on the Disabled and Handicapped to ensure access and employment opportunities on Parliament Hill for the disadvantaged. He also commissioned the recent publication, *The House of Commons at Work.*

Over the years, Mr. Fraser has had a continuing interest in resource matters including fisheries and forestry and has demonstrated a profound commitment to environmental causes both as a lawyer and a parliamentarian. He has received a variety of national awards for his valuable contributions and tireless efforts in the area of sustainable development. In addition to these many awards, he has been active with a number of boards and foundations, and was awarded an honorary professorship from the Beijing Medical University (China) in 1992.

In 1994, Mr. Fraser was appointed Canada's Ambassador for the Environment, a position held until September, 1998. In 1995, in recognition of his many contributions to Canada, he was awarded the Order of Canada. He is also a member of the Order of British Columbia and holds the Canadian Forces Decoration. He continues to be active in environmental protection and resource conservation and was appointed Chair of the Pacific Fisheries Resource Conservation Council in September 1998.

Mr. Fraser has been associated with the Canadian Forces since 1950, when he first enlisted as a private soldier with the West Coast Signal Regiment. After two years with Canadian Officer Training Corps, he was commissioned as an infantry officer and posted to Germany in 1953 with the First Canadian Highland Battalion of the 27th Brigade. From 1954 to 1962, he served as an officer in both the Seaforth Highlanders of Canada and the Canadian Scottish Regiment. Mr. Fraser was appointed Honorary Lieutenant-Colonel, the Seaforth Highlanders of Canada, in 1994 and is currently the Regiment's Honorary Colonel.

In October 1997, Mr. Fraser was appointed a member of the National Defence Minister's Monitoring Committee on Change. He is currently Chair.

David Bercuson, Ph.D.
Member

David Bercuson was born in Montreal in August 1945. He attended Sir George Williams University, graduating in June 1966 with Honours in History and winning the Lieutenant-Governor's Silver Medal for the highest standing in history. Bercuson pursued graduate studies at the University of Toronto, earning an MA in history in 1967 and a Ph.D. in 1971.

Dr. Bercuson has published widely in academic and popular publications on a wide range of topics. He specializes in modern Canadian politics, Canadian defence and foreign policy, and Canadian military history. He has written, coauthored, or edited over 25 popular and academic books and does political commentary for CBC and CTV television. He has written regular columns for the *Globe & Mail,* the *Financial Post* and other newspapers.

In 1988 Bercuson was elected to the Royal Society of Canada and in May, 1989, he was appointed Dean of the Faculty of Graduate Studies at The University of Calgary. Since January 1997 he has been Director of the Strategic Studies Program at the University of Calgary. His book, *Significant Incident: Canada's Army, the Airborne, and the Murder in Somalia,* won the Wilfred Eggleston Award for nonfiction at the Alberta Book Awards in May 1997. Another recent book, *Deadly Seas: The Story of the St. Croix,* U305 and the Battle of the Atlantic, coauthored with Dr. Holger Herwig, was on the *Maclean's* Bestseller list for several weeks. His most recent book *Blood on the Hills: The Canadian Army in the Korean* War was published in September, 1999.

Dr. Bercuson was appointed Special Advisor to the Minister of National Defence on the Future of the Canadian Forces from January to April 1997.

D. Bevis Dewar
Member

Bevis Dewar was born in Kenmore, Ontario in August 1932. He studied at Queen's University where he obtained an Honours Bachelor of Arts degree in history, economics and political science in 1953, following which he pursued postgraduate studies in Canadian history also at Queen's.

In 1954, he joined the Public Service of Canada and was appointed to the Cabinet Secretariat in the Privy Council Office where he was secretary to Cabinet committees dealing with matters of interdepartmental liaison and policy development, mainly regarding external affairs and defence.

In 1963, he became a program analyst in the Treasury Board Secretariat. His duties consisted of program and expenditure budget analysis and of presenting recommendations dealing with defence production, industrial development, foreign affairs and defence. In 1968, he was named Assistant Secretary of the Program Branch at the Treasury Board Secretariat,

responsible for analyzing and making recommendations on expenditure budgets of all federal departments. The following year he became Deputy Secretary of the same Branch.

Mr. Dewar was appointed Assistant Deputy Minister, Medical Services Branch, Health and Welfare Canada in September 1973. From September, 1975 to August 1979, he served as Assistant Secretary for the Government Branch of Science and Technology Canada, responsible for the International Division, the Government Projects Division, and the Project Review and Assessment Division.

In August 1979, Mr. Dewar was appointed Deputy Secretary to the Cabinet (Operations) in the Privy Council Office. He was responsible for secretariats on economic policy, government operations, foreign affairs and defence, native and social affairs, communications, emergency planning, labour relations, and legislation and House planning. From November 1982 to May 1989, Mr. Dewar served as Deputy Minister of National Defence. He was appointed Associate Secretary of the Cabinet and Deputy Clerk of the Privy Council in May 1989. In October, 1990, he was named Principal of the Canadian Centre for Management Development.

Mr. Dewar retired from public service in August 1992. He is a member of the Board of Directors of the Institute on Governance and served as its Chairman from 1992 to 1997.

Sheila-Marie Cook
Executive Director

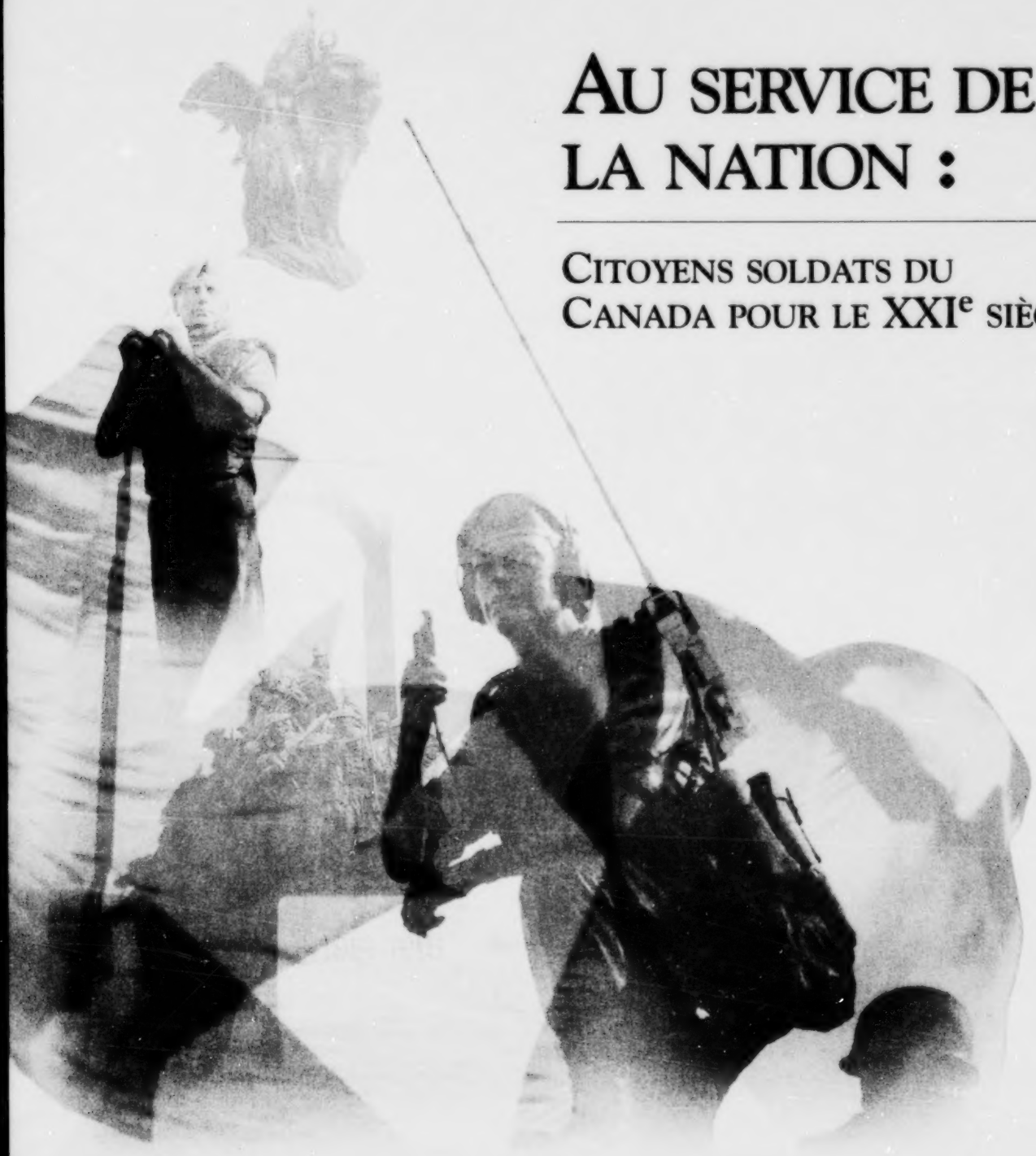
Sheila-Marie Cook is an experienced strategic planner and communications consultant who has managed the operations of a number of Royal Commissions, Federal and Provincial Government Inquiries and Public Policy Reviews. Mrs. Cook holds degrees in History and Economics and has served as the Executive Director of the Minister of National Defence's Monitoring Committee on Change since April 1998.

Peter Archambault, Ph.D.
Director of Research

Peter Archambault holds a B.A. and M.A. in History from the University of New Brunswick, and a Ph.D. in Military History, from the University of Calgary. His research areas include defence economics, civil-military relation and alliance politics since 1945. In addition to his work for the Monitoring Committee, Dr. Archambault is an Adjunct Associate Professor of War Studies at the Royal Military College of Canada.

Secretariat

Dennis Brook, Manager Informatics
Linda Cameron, Research Analyst
Manon Demers, Administrative Assistant
Isabelle Dumas, Research Analyst



AU SERVICE DE LA NATION :

CITOYENS SOLDATS DU CANADA POUR LE XXI^{e} SIÈCLE

RAPPORT PRÉSENTÉ AU
MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
L'HONORABLE ART EGGLETON

National Defence
Minister's Monitoring
Committee on Change

Défense nationale
Comité de surveillance des
changements

Le 19 mai 2000

L'Honorable Art Eggleton
Ministre de la Défense nationale
Quartier général de la Défense nationale
101, Colonel By Drive
Ottawa (Ontario) K1A 0K2

Monsieur le Ministre,

L'automne dernier, vous m'avez demandé conseil à propos de la façon de résoudre l'impasse touchant le processus de restructuration de la réserve de la Force terrestre (RRFT). Avec l'assentiment de mes collègues D. Bevis Dewar et Dr David Bercuson, je vous ai présenté un rapport d'étape le 30 mars 2000.

Comme vous le savez, nous avons effectué des consultations dans tout le Canada, et nous avons reçu des soumissions de la part d'officiers en service, d'adjudants et militaires d'autres grades de la Force régulière et de la Réserve, ainsi que de la grande communauté des réserves. Nous avons considéré attentivement tout ce que nous avons entendu et lu, et nous avons évalué les répercussions des options disponibles.

Le document de notre rapport final et de nos recommandations, intitulé *Au service de la nation : Citoyens soldats du Canada pour le XXI^e siècle*, est respectueusement soumis à votre réflexion.

Je vous prie d'accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

John A. Fraser
Président

222 Queen Street
Suite 701
Ottawa, ON
K1A 0K2

222, rue Queen
Suite 701
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2

Table des matières

Origine de la crise 1

L'expérience de la Force totale 6

L'environnement de sécurité dans l'après-guerre 15

Le processus de restructuration de la Réserve : Chronologie des événements 18

La voie à suivre : Recommandations 27
- Administration 27
- Mobilisation, continuité historique et présence dans la communauté 29
- Conditions de service 30
- Confiance et responsabilité 31
- Consultation et surveillance 32

Annexe A : Mandat 34

Annexe B : Liste des abréviations 36

Annexe C : Biographies 39

AU SERVICE DE LA NATION :
Citoyens soldats du Canada pour le XXI^{e} siècle

Origine de la crise

Les Forces de réserve du Canada, surtout les Réserves de l'Armée de terre, vivent une crise et leur avenir est menacé. L'effectif des Réserves de l'Armée se trouve à un peu moins de 60 p. 100 du niveau exigé par le gouvernement. La communauté des forces de réserve et les quartiers généraux de la Défense se sont opposés sur nombre de questions fondamentales touchant les Réserves, et on sent, à l'échelle du pays, que les Réserves de l'Armée (ou la Milice), ont été négligées à un point où leur survie même, en tant qu'institution nationale, est sérieusement menacée. Cette divergence d'opinion qui caractérise l'impasse actuelle à propos de la restructuration des réserves tourne autour de plusieurs questions touchant les forces de réserve. Ces questions sont bien connues et, d'ailleurs, ont pris de nombreuses formes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale :

- raison d'être des Réserves;
- rôles et tâches opérationnelles qui devraient en découler;
- coût de financement « véritable » des Réserves et processus de planification, d'attribution et de responsabilisation relatifs aux budgets;
- qui doit commander les Réserves et de quelle manière;
- relation entre les Réserves et la Force régulière;
- politiques du personnel des Réserves et manière de les administrer.

Durant la guerre froide et la période qui a suivi, on a consacré plusieurs études à la Réserve de l'Armée canadienne, ou la Milice, dans le but de tenter de résoudre ces questions. Durant cette période, la Milice a assumé différentes tâches très variées, démontrant une habilité remarquable à relever les défis. Dans ce contexte, on comprendra mieux certaines des décisions prises quant au futur des Réserves de l'Armée canadienne.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le concept stratégique global du Canada reposait sur la mobilisation. Les trois services devaient maintenir des forces cadres afin de permettre une expansion rapide de la Milice, de la Réserve navale et de la Force aérienne auxiliaire dans l'éventualité d'une guerre. On mettait en disponibilité armée les navires et les aéronefs, tandis que les ressources nécessaires à plusieurs divisions étaient stockées à différents sites à travers le pays. Le plan de mobilisation prévoyait la mise en service d'une armée ayant à peu près la même taille et la même composition que la 1ère Armée canadienne déployée dans le nord-ouest de l'Europe en 1944-1945. Plusieurs facteurs ont empêché la Milice de maintenir les ressources nécessaires pour une telle mobilisation en temps de paix, notamment les forts taux d'emploi dans les années grasses d'après-guerre.

La guerre froide s'est développée au point où les forces canadiennes ont été sollicitées pour participer aux activités de l'alliance. Cependant, le groupe-brigade régulier du Canada, qui à cette époque assumait le double rôle de défendre le continent et le pays, ne pouvait être déployé

en raison de son calendrier déjà trop chargé. Par conséquent, quand le gouvernement a jugé nécessaire de déployer un groupe-brigade pour combattre en Corée, il n'avait aucun homme à sa disposition. Une force de deux groupes-brigades a alors été formée avec ce qui restait. On lui a donné le nom légal de « Force spéciale », étant donné que sa période d'engagement devait être limitée à cette opération précise. Un des deux groupes-brigades devait servir de réserve de main-d'œuvre, alors que l'autre, la 25e Brigade, a été déployé en Corée. La 25e Brigade se composait d'un mélange de membres de l'Armée régulière, de vétérans démobilisés de la Seconde Guerre mondiale, de membres de la Milice et d'hommes trop jeunes pour avoir servi durant cette guerre. Les membres de la Milice devaient prendre congé de leurs unités et s'engager dans la Force spéciale. Aucune unité ou sous-unité constituée de la Milice n'a été déployée au sein de la 25e Brigade.[1] Quant aux forces aériennes et navales déployées en Corée, les trois destroyers ajoutés consistaient en navires réguliers de la Marine, mais on pense qu'il y a pu y avoir augmentation de la réserve navale. Il est aussi possible qu'on ait fourni des renforts aux escadrons de transport de l'Aviation royale du Canada (ARC).

Durant les premières phases du conflit coréen, qui a duré de 1950 à 1953, le gouvernement a jugé nécessaire de déployer des forces en Europe de l'Ouest afin de répondre à ses engagements envers l'OTAN. Après bien des réflexions, les responsables militaires et gouvernementaux ont réalisé que le Canada faisait face à un nouveau type de guerre, différent de la Seconde Guerre mondiale. La guerre froide exigeait que l'on maintienne des forces disponibles afin de dissuader l'action de l'ennemi, puis que l'on tienne ensuite le terrain jusqu'à ce que des forces puissent être mobilisées. Comme le groupe-brigade basé au Canada devait assumer le double rôle de force d'entraînement et de force de défense du continent et que la 25e Brigade combattait les communistes chinois en Corée, il fallait bien que les forces viennent d'ailleurs. Les problèmes liés à la constitution, à l'entraînement et au déploiement de la 25e Brigade étant manifestes, le QG de l'Armée a donc décidé de créer un groupe-brigade de la force totale pour répondre à ses engagements envers l'OTAN. Les unités hiérarchiques du 27e Groupe-brigade d'infanterie canadienne consistaient en trois bataillons mixtes d'infanterie de la Milice (provenant du 15e Régiment d'infanterie de la Milice), un régiment d'artillerie mixte de la Milice (composé de personnel de six régiments de la Milice), un escadron mixte du génie de campagne de la Milice (deux escadrons de campagne de la Milice et un régiment du génie de la Milice) et une ambulance de campagne mixte de la Milice (deux unités de la Milice). L'Armée régulière a fourni un escadron de chars de bataille, qui était en fait une sous-unité mixte de la force régulière de la Milice.[2]

L'Armée a été complètement réorganisée en 1954; les quatre groupes-brigades sont redevenus des formations de la force régulière et le personnel de la Milice et de la Force spéciale a été autorisé à s'y engager. Comme pour l'ARC, la nouvelle importance accordée à la défense aérienne en Amérique du Nord et le déploiement de la 1ère Division aérienne au service de l'OTAN en Europe ont forcé l'expansion de la Force aérienne auxiliaire. Les besoins en matière de défense continentale ont obligé le financement de deux escadrons auxiliaires de

---

[1] Herbert Fairlie Wood, *Strange Battleground: The Official History of the Canadian Army in Korea* (Ottawa : Queen's Printer, 1966) Ch. 3. Voir aussi David J. Bercuson, *Blood on the Hills: The Canadian Army in the Korean War* (Toronto: University of Toronto Press, 1999)

[2] Sean M. Maloney, *War Without Battles: Canada's NATO Brigade in Germany 1951-1993* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1997) Ch.1.

bombardement d'attaque légère (B-25), qui opéraient en conjonction avec les éléments d'attaque mobiles de l'Armée prévus pour les opérations interarmées en Arctique. Deux escadrons de chasse auxiliaires (F-86 Sabre) ont été déployés à la fin des années 50 à titre d'élément des forces de défense aérienne de première ligne du Canada. Les pilotes auxiliaires de l'ARC ont servi périodiquement avec la 1ère Division aérienne en Europe.[3] Aux premières lignes de la guerre froide, on a beaucoup fait appel aux forces de réserve durant les années 50; ces dernières avaient un fort niveau d'interaction avec les forces régulières.

Cependant, la restructuration de la Réserve est toujours restée présente dans l'esprit des chefs de l'Armée. En 1954, le major-général Howard Kennedy a publié son *Report of the Board of Officers on the Organization of the Canadian Army* (Force de réserve). Dans son rapport, il assignait à la Milice un rôle de mobilisation, en plus de son devoir d'assister l'Armée régulière (Force active) dans la défense du Canada. Deux ans plus tard, lorsque l'OTAN a officiellement adopté la doctrine des représailles massives, l'importance accordée aux armes nucléaires et aux « forces disponibles », ou aux forces régulières, a remis en question la pensée traditionnelle sur la conduite conventionnelle de la guerre et, par conséquent, les besoins de mobilisation de la Milice. Dans le but « d'aligner » la Milice avec les besoins opérationnels de l'Armée régulière, le chef d'état-major général, le lieutenant-général Howard Graham, a chargé le brigadier W.A.B. Anderson d'entreprendre une étude « secrète » recommandant la réorganisation de la Milice.[4] Le rapport du brigadier Anderson, qui examinait différentes façons de réorganiser la Milice pour pouvoir lui confier des tâches d'augmentation, a été éclipsé par la victoire aux élections de John Diefenbaker en 1957. On a alors confié au major-général George Pearkes le poste de ministre de la Défense nationale.

Le major-général Pearkes a pendant un certain temps fortement privilégié un rôle de défense civile pour la Milice, rôle confié au ministère de la Santé et du Bien-être social depuis 1951. Les temps semblaient être propices à de nouvelles idées. Le changement de stratégie du Canada au milieu des années 50 a dramatiquement transformé la structure des forces de réserve et la manière de les employer. Le déploiement par l'ennemi d'une capacité thermonucléaire, et les menaces pesant sur l'Amérique du Nord, ont généré un changement plus important encore en faveur de la défense continentale. Le système de défense aérienne a absorbé la majeure partie du budget de la Défense. Les projets comme le Avro Arrow, le Bomarc et les systèmes de capteurs dans le Nord ont pris toute la priorité. Par conséquent, des sommes d'argent de plus en plus importantes ont été enlevées aux forces de réserve. La mobilisation était alors considérée comme une question morte, puisqu'en cas de guerre nucléaire, on n'aurait pas assez de temps pour mobiliser des forces. L'ARC auxiliaire a été décimée et la plupart des escadrons démantelés. Les navires en disponibilité armée ont été condamnés et envoyés à la démolition, puis la Réserve navale a coulé.

Dans ce contexte, le gouvernement Diefenbaker a confié en 1959 un rôle de défense civile et des tâches de « survie nationale » à la Milice, principalement aux unités des armes de combat. La Milice a été transformée en une force de sauvetage et de survie nationale; bon

---

[3] Sean M. Maloney, "The Mobile Striking Force and Continental Defence, 1948-1955" *Canadian Military History* Vol. 2 No. 2 pp. 75-88; Larry Milberry, *The Canadair Sabre* (Toronto: CANAV Books, 1986) p. 368.

[4] Tamara Sherwin, "From Total War to Total Force: Civil-Military Relations and the Canadian Army Reserve (Militia), 1945-1995" (M.A. Thesis, University of New Brunswick, 1997)

nombre des unités ont perdu leurs armes lourdes et leurs véhicules blindés. Cependant, certaines unités de la Milice ont conservé leur capacité de combat. Les réductions budgétaires ont eu des conséquences sur le Groupe-brigade du Canada déployé en Allemagne de l'Ouest. Une partie des postes de cette formation devaient dorénavant être comblés par des renforts itinérants. Tout au long des années 60, le 4e Groupe-brigade d'infanterie canadienne a dû compter sur 300 soldats de la Milice et 100 soldats de la Force régulière envoyés pour les exercices d'automne de l'OTAN. L'exercice ORION SPECIAL est devenu un événement annuel.[5] Dans l'ensemble, pourtant, la Milice n'a pas très bien reçu ce nouveau rôle, surtout parce qu'il prenait la place de tâches traditionnelles de combat et de mobilisation. En fait, une certaine part de ce ressentiment demeure encore aujourd'hui au sein de la grande communauté de la Milice.

En 1961, de nombreux facteurs, incluant la mise au point d'une stratégie de « riposte graduée » ont rendu la défense nucléaire moins urgente, et la Milice est tranquillement revenue à des rôles plus conventionnels. D'autres études ont suivi l'élection du gouvernement libéral en 1963, notamment sur la réorganisation de la Défense, et ont débouché sur l'unification des services armés. À la suite du rapport du brigadier E.R. Suttie sur la restructuration de la Milice et des études internes de l'Armée en 1964, des manèges militaires ont été fermés. La structure de commandement de la Milice a été absorbée par l'Armée régulière. La Milice a alors fait l'objet d'une attrition sérieuse, passant de 46 763 membres en 1964 à 19 855 en 1970.[6]

Lorsqu'à la fin des années 60 l'OTAN a modifié sa stratégie en faveur d'un usage immédiat des armes nucléaires pour une stratégie de riposte graduée, les membres de l'OTAN ont été encouragés à améliorer l'état de préparation opérationnelle et les capacités de leurs forces conventionnelles. Les forces disponibles avaient toujours leur importance, mais la mobilisation en vue d'un long conflit a pris une plus grande importance. Le gouvernement canadien a choisi de réduire ses forces en Europe de moitié et d'ignorer la mobilisation. Les forces de réserve, déjà diminuées en raison de problèmes à retenir le personnel durant la période peu inspirante où la Milice a dû tenir un rôle axé sur la survie nationale, ont continué de dépérir tout au long des années 70, au point où on comptait moins de réservistes que de membres de la Force régulière.

On a employé le personnel de la Réserve durant l'opération GAMESCAN 76, surtout dans des activités de sécurité, de commandement et de contrôle. Un total de 1 300 réservistes en provenance des trois armées ont été directement affectés à des tâches de sécurité, tandis que 850 autres ont aidé les organisateurs des Jeux olympiques en effectuant des tâches de soutien et de communication. Le groupe de soutien aux régates de Kingston a employé entre 150 et 450 membres de la Réserve navale. Le Groupe tactique aérien a employé des escadrons de la Réserve aérienne et des hélicoptères de liaison Kiowa.[7]

En ce qui a trait aux opérations de paix, le tout premier contingent outre-mer canadien en mission de l'ONU, le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), en 1949, était constitué de neuf officiers de réserve, incluant le brigadier H.H. Angle, qui a été observateur militaire en chef jusqu'à son décès en 1950. Le brigadier

---

[5] Maloney, *War Without Battles* Ch. 4.
[6] Sherwin, p. 101.
[7] Voir Édition spécial Olympiques de *Sentinel*, 1977/1.

Angle a été le premier Canadien à décéder en mission de paix de l'ONU. Aucun officier de la Force régulière n'a été affecté à UNMOGIP avant la fin des années 50.

Dans les années 70, la seule utilisation outre-mer d'importance du personnel de la Milice, à part les renforts à la 4e Brigade en Allemagne de l'Ouest sur l'Exercice d'automne (FALLEX) (maintenant en nombres inférieurs), l'a été pour la Force d'urgence des Nations Unies II (FUNU II), déployée au Moyen-Orient après la guerre du Yum Kippour en 1963. Le contingent canadien pour la FUNU II était constitué d'un bataillon des services mixte renforcé de 1 100 hommes (73e Bataillon des services) et d'une sous-unité des transmissions (73e Escadron des transmissions). L'ensemble de l'unité portait le nom de Contingent canadien des Nations Unies au Moyen-Orient (CCNUMO), contingent formé entre 10 et 15 p. 100 de personnel de la Milice. Le personnel du CCNUMO était remplacé tous les six mois entre 1974 et 1979. Fait à souligner, le CCNUMO a compté dans ses rangs la première femme des FC déployée en mission de maintien de la paix; 50 femmes ont fait partie de la rotation de 1978.[8]

---

[8] Bill Aikman, "Canadians in the Middle East", *Sentinel* 1978/5 pp. 9-13; "Canada's Involvement: The UN and the Middle East", *Sentinel* 1974/4 pp. 6-12. Ces chiffres (10 à 15 p. 100) sont en partie fondés sur des discussions avec des membres qui ont servi sur les différentes rotations de la FUNU II. Aikman parle de 75 membres du personnel de la Réserve pour un contingent de 750 hommes.

L'expérience de la Force totale

L'adoption officielle du principe de la Force totale dans le cadre de la politique de défense du Canada, énoncée dans le *Livre blanc sur la défense* de 1987, a sonné pour plusieurs le début d'une nouvelle ère pour les Réserves au Canada. En 1988, Patrick Crofton, président du Comité permanent de la défense nationale, déclarait :

> *Selon le principe de la force totale énoncé dans le Livre blanc du gouvernement, la Réserve fera partie intégrante de la structure de défense du Canada, de sorte que les réservistes et les membres de la Force régulière deviendront des partenaires égaux. La Réserve devrait, grâce à des relèvements relativement modestes de ses ressources financières, un équipement amélioré, des effectifs du Ministère de la Défense nationale, redevenir un pilier fondamental du potentiel de sécurité du Canada. La revitalisation de la Réserve permettra aux Canadiens, en cette époque où les dépenses militaires ne cessent d'augmenter, de bénéficier d'une force de défense beaucoup plus efficace par comparaison aux sommes dépensées.*[9]

Les subtilités de la politique sur les forces de réserve incluse dans l'énoncé du *Livre Blanc* de 1987 sont complexes, mais on peut quand même avancer qu'on a accordé une plus grande importance au développement de rôles au sein d'une structure de mobilisation formalisée, dans l'éventualité où un conflit éclaterait entre l'OTAN et les signataires du Pacte de Varsovie dans les années 80. Les renforts à la 4^{e} Brigade ont été accrus. Par exemple, on a décidé d'introduire le compétition de la Merritt Cup parmi les régiments blindés de la Milice. Le vainqueur de la compétition se méritait le droit d'envoyer une troupe s'entraîner sur les véhicules de reconnaissance Lynx et d'envoyer des renforts à l'escadron de reconnaissance en Allemagne de l'Ouest pour la série d'exercices FALLEX de l'OTAN. Les officiers de la Réserve servaient à titre d'officiers d'appoint sur pratiquement chaque FALLEX, et ils servaient parfois d'arbitres.

La Milice a depuis tenu le rôle d'une organisation communautaire polyvalente, et effectué une variété d'autres tâches. Nous avons analysé plus en profondeur l'usage fait de réservistes dans les opérations des FC au cours des 13 dernières années. Les exemples qui suivent ne couvrent pas toutes les opérations entreprises par les FC, mais ils démontrent bien que les notion de complémentarité (ajouter de l'ampleur à la Force régulière) et de supplémentarité (ajouter de la profondeur à la Force régulière) ne sont pas nouvelles pour les Réserves.

Opération ? : Opérations de sécurité intérieure à Goose Bay

Lorsque la BFC Goose Bay a été choisie comme site d'entraînement aérien en 1988, des chefs Innus ont tenté de bloquer ce projet et de porter l'affaire en cour. Leur appel a été cassé en 1989. Les Innus locaux ont alors entrepris une campagne de désobéissance civile. Ils ont entrepris de faire du camping dans le secteur d'entraînement, d'infiltrer la base et de bloquer la

---

[9] Comité permanent de la Défense nationale, *Premier rapport à la Chambre sur le Livre blanc sur la Défense nationale*, en particulier sur la question des Réserves (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1988), pp. 1-2.

route, et de tenir des manifestations sur le modèle des activités antinucléaires de Greenham Common du Comité pour le désarmement nucléaire (CDN). Les Forces de sécurité de la Base arrivaient difficilement à contenir cette activité organisée et ont demandé des renforts. Une compagnie d'infanterie mixte de la Milice composée de 100 hommes choisis dans différentes unités du Secteur de l'Atlantique de la Milice a été déployée à Goose Bay durant plusieurs semaines.[10]

Opération CALUMET : Force multinationale et Observateurs

Tout au long des années 90, le contingent canadien de la Force multinationale et Observateurs (FMO) a tourné autour de 28 membres, la plupart provenant d'unités de la Milice. La FMO était chargée de surveiller la péninsule du Sinaï afin de s'assurer que les Forces israéliennes de défense quittent la région et que les forces déployées par les Égyptiens n'excèdent pas les limites des traités.[11]

Opération SALON : Oka, 1990

En mars 1990, les Mohawks de Kanesatake ont établi leur première barricade afin de bloquer l'expansion du terrain de golf d'Oka. En mai, ils ont ensuite demandé l'aide de la Société des Warriors. Le 30 juin, la ville d'Oka obtenait une injonction forçant les Mohawks à lever les barricades. Le 10 juillet, les barricades ont été renforcées; le jour suivant, 100 agents de la Sécurité du Québec (SQ) prenaient d'assault les positions mohawks. Les Mohawks de Kanesatake, avec l'appui de la Société des Warriors, ont ensuite érigé une barricade sur le pont Mercier et sur les routes traversant la réserve. Ils ont ensuite menacé de détruire le pont si la SQ attaquait une nouvelle fois les Mohawks de Kanesatake.[12]

Alors que les renforts de la Société des Warriors arrivaient dans le secteur (des estimations suggèrent qu'il y avait 200 Warriors à Kanesatake et 400 à Khanawake),[13] 4 000 résidents de Châteauguay participaient à une émeute, attaquant la police et demandant qu'ils ouvrent à nouveau la route.[14]

Le 8 août 1990, le premier ministre Mulroney annonçait que 4 000 soldats se tenaient disponibles. Trois jours plus tard, le premier ministre Bourrassa rencontrait les responsables du Commandement de la Force mobile (FMC) et de la SQ. Après d'autres émeutes à Châteauguay,

---

[10] Olive Patricia Dickason, *Canada's First Nations: A History of Founding Peoples from Earliest Times* (Toronto: Oxford University Press, 1997) pp. 394-396; Marie Wadden, *Nitassinan: The Innu Struggle to Reclaim their Homeland* (Toronto: Douglas and Macintyre, 1991) Ch. 8, 14; discussions avec le personnel de la Milice ayant participé à l'opération.

[11] Direction de l'Histoire et du Patrimoine (DHP), dossier 86/333 (26 Mar 79) "Canada's Participation in the Multinational Force and Observers (MFO) in the Sinai"; M.R. Dabros, "The Multi-national force and Observers: A New Experience in Peacekeeping for Canada," *Canadian Defence Quarterly* Autumn 1986 pp. 32-35; D-NET Opérations des Forces canadiennes Mise à jour au 26 février 1999 : Op CALUMET (FMO); conversations avec des officiers d'état-major canadiens de la FMO.

[12] Craig Maclain and Michael Baxendale, *This Land is Our Land: The Mohawk Revolt at Oka* (Montreal: Optimum Publishing International, Inc.) pp. 17-23.

[13] J.A.Roy, "Operation SALON," *Canadian Defence Quarterly*, April 1991, pp. 15-19.

[14] Geoffrey York and Loreen Pindera, *People of the Pines: The Warriors and the Legacy of Oka* (Toronto: Little, Brown, and Co., 1991) Ch. 13.

le gouvernement du Québec réclamait officiellement une aide au pouvoir civil. 2 500 soldats étaient alors envoyés près du secteur des opérations. Ils ont remplacé la police aux barricades le 20 août 1990. Au même moment, les résidents de Lasalle érigeaient leur propre barricade à l'extrémité nord du pont Mercier, tandis que les émeutes se poursuivaient à Châteauguay.[15]

L'opération SALON a été conduite par le 5e GBC, composé pour l'occasion de deux bataillons du Royal 22e Régiment, d'un bataillon du Royal Canadian Regiment (RCR), du 5e Régiment d'artillerie légère du Canada (RALC) et d'une partie du 12e Régiment blindé du Canada (RBC). Le 12e RBC était en train d'effectuer la rotation du personnel de l'UNFICYP et se trouvait à court de personnel. Par conséquent, une troupe du 8th Canadian Hussars (Princess Louise's) (Milice) et un VBP Cougar ont été chargés de porter renfort au 12e RBC. Environ 100 fantassins des 1er et 2e Bataillons, du Royal New Brunswick Regiment (Milice) ont été déployés au Camp Farnham et utilisés à des tâches générales. Le NCSM *Acadian*, un navire de patrouille du Commandement maritime dont l'équipage est composé de réservistes, a effectué des patrouilles de reconnaissance, d'observation et de liaison, de concert avec la police et les Forces armées.[16]

Incendie au dépôt de pneus de Hagerstown, 1990

Les 14 millions de pneus de la compagnie Tyre King Recycling ont pris feu et entraîné une catastrophe environnementale qui menaçait les communautés avoisinantes. Dix services d'incendie locaux ont été appelés sur place pour contrôler le sinistre. Les membres de l'école des pompiers des FC leur ont porté assistance, de même qu'un Twin Huey du 427e Escadron d'hélicoptères tactiques. Une unité de la Milice, le 56e Régiment d'artillerie de campagne, RCA, de Brantford en Ontario, a participé au relogement des civils évacués.[17]

Opérations dans l'Ex-Yougoslavie, 1991-1998

À l'origine, la participation canadienne dans le conflit des Balkans relevait de l'OSCE, qui a confié en sous-traitance à la Communauté européenne une mission d'observation pour la paix. La Mission de surveillance de la Communauté européenne (MSCE) se composait de huit nations. Le contingent canadien était constitué de 15 officiers et portait le nom d'Opération BOLSTER. La MSCE a opéré en Slovénie, en Croatie, et finalement en Bosnie-Herzégovine et dans ses environs. L'OP BOLSTER a duré de 1991 à 1994 : les rotations de personnel comprenaient en général 15 officiers de la Force régulière en provenance des trois armées. Rien n'indique que du personnel de la Réserve ait pu participer à l'opération BOLSTER.[18]

Quand l'ONU a commencé à participer aux efforts de médiation en Croatie, un grand nombre d'officiers militaires de l'ONU, dont des officiers canadiens, ont été déployés dans la

---

[15] Hornung, *One Nation Under the Gun*, Ch. 23.

[16] Craig Maclain and Michael Baxendale, *This Land is Our Land: The Mohawk Revolt at Oka* (Montreal: Optimum Publishing International, Inc.) pp. 17-23; discussions avec le personnel de la Milice ayant participé à l'opération.

[17] Mike Fabbro, "Blazing Tires," *Sentinel* 1990/3 p. 40.

[18] Sean M. Maloney *Operation BOLSTER: Canada and the European Community Monitor Mission 1991-1994* (Toronto: CISS, 1997).

région. Les chiffres ne sont pas disponibles, et il est donc difficile de déterminer la participation de la Réserve.

L'accord de Vance de 1992 a permis de réunir les conditions pour le déploiement d'une force de maintien de la paix de l'ONU en Croatie, la FORPRONU. La contribution canadienne à la FORPRONU portait le nom d'opération HARMONY. L'opération HARMONY est restée en place de 1992 à 1995. On y a relevé les rotations de personnel suivantes :

- Rotation 0 : 1 139 personnes. Cette rotation était composée des unités de la 4e Brigade mécanisée du Canada (BMC) basée en Allemagne et ne comptait aucun élément des forces de réserve. On y comptait des membres du 1er Bataillon, Royal 22e Régiment (1 R22eR) et du 3e Bataillon, Royal Canadian Regiment (3 RCR). Le 4e Régiment de génie du combat (4 RGC) a été déployé comme unité distincte à titre de régiment du génie de la Force.

- Rotation 1 : 860 personnes. 3e Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry (3 PPCLI), 1er Régiment de génie du combat (1 RGC).

- Rotation 2 : 878 personnes. 2 PPCLI. Cette rotation comptait sur une contribution importante de la Milice. Environ 30 à 40 p. 100 de ce groupe-bataillon était composé de personnel de la Milice.

- Rotation 3 : 739 personnes. 1 R22eR, plus la 1ère Troupe du 56e Escadron du génie. Renforts de la Milice.

- Rotation 4 : 738 personnes. 1 PPCLI. Renforts de la Milice.

- Rotation 5 : 772 personnes. 1 RCR. Renforts de la Milice.

- Rotation 6 : 759 personnes. 2 R22eR. Renforts de la Milice.[19]

L'effondrement de la Bosnie en 1992 a forcé la création de la FORPRONU II. Contrairement à la FORPRONU I en Croatie, la FORPRONU II avait à l'origine comme mandat de fournir une protection armée aux organismes d'aide humanitaire présents dans la région. Son rôle s'est rapidement transformé. La contribution du Canada à la FORPRONU II portait le nom d'opération CAVALIER.

- Rotation 0 : 1 134 personnes. 2 RCR (-), escadron du 12e Régiment blindé du Canada (12 RBC). Ce bataillon comportait des renforts importants de la Milice.

- Rotation 1 : 2 R22eR (-), escadron du 12 RBC, 57e Escadron du génie.

---

[19] Statistiques compilées à partir de différentes sources d'information du MDN. (Dans de nombreux cas, les renforts individuels n'ont pas été consignés séparément par rapport au nombre de personnes de la Force régulière déployées. Les documents publics du MDN décrivant les opérations ne décomposent pas les statistiques sur le personnel déployé.

- Rotation 2 : 12 RBC (-), compagnie du 1 R22^{e}R, 56^{e} Escadron du génie.

- Rotation 3 : Lord Strathcona's Horse (LdSH) (-), compagnie du 1 PPCLI, escadron du 1 RGC.

- Rotation 4 : Royal Canadian Dragoons (RCD) (-), compagnie du 2 RCR, escadron du génie du 2 RGC.

- Rotation 5 : 3 R22^{e}R (-), escadron blindé du 12 RBC et un escadron du génie du 5^{e} Régiment de génie du combat (5 RGC). Ce groupe comportait des renforts importants de la Milice. Il était constitué d'un groupe-bataillon de la Force totale composé, en partie, d'une compagnie mixte constituée de personnel du 5^{e} Régiment d'artillerie légère du Canada (5 RALC) et de personnel de la Milice.[20]

L'ajout en 1993 de contrôleurs aériens avancés (CAA) à l'opération CAVALIER a porté le nom d'opération PANORAMA. Le contingent était constitué de 12 CAA sur trois rotations. Il ne semble y avoir eu aucun membre du personnel de la Réserve aérienne dans ces rotations. L'opération MANDARIN a consisté à fournir un bataillon logistique pour soutenir l'opération HARMONY et l'opération CAVALIER. L'opération MANDARIN a pris au départ la forme d'un groupe de soutien de 113 hommes, groupe porté à 271 personnes et alors appelé CANLOGBAT. Les rotations de personnel de l'opération MANDARIN ont toutes été renforcées par du personnel de la Milice, surtout des chauffeurs. Les trois bataillons des services de la Force régulière au Canada ont fourni le personnel de base pour chaque rotation. L'opération SPEAKER a constitué l'élément des communications pour les opérations canadiennes dans l'Ex-Yougoslavie. Il y a eu quatre rotations de personnel, chacune constituée de 60 à 80 personnes. Une fois encore, l'opération SPEAKER a bénéficié de personnel d'appoint de la Réserve.[21]

L'échec des opérations de l'ONU dans l'Ex-Yougoslavie après les accords de Dayton a mené au remplacement des troupes de l'ONU par une force de maintien de la paix de l'OTAN, appelée Force de mise en œuvre (IFOR). La contribution canadienne à l'IFOR a été nommée l'opération ALLIANCE. Le contingent canadien comptait 1 047 personnes regroupées sous une organisation mixte constituée d'un escadron de reconnaissance, d'une compagnie d'infanterie mécanisée, d'un escadron du génie, d'un élément de commandement national (ECN) et d'un élément de soutien national (ESN). Il y a eu deux rotations de personnel dans l'opération ALLIANCE. L'IFOR a été remplacée par la Force de stabilisation (SFOR) en décembre 1996. La contribution canadienne à la SFOR, l'opération PALLADIUM, a été de 1 327 personnes. Le contingent était constitué d'un groupe-bataillon d'infanterie, d'un escadron de reconnaissance, d'un escadron du génie, d'une compagnie administrative, d'un ECN et d'un ESN. Toutes les rotations de l'opération PALLADIUM ont compté des renforts individuels importants de la Milice. Il y a eu sept rotations à l'opération PALLADIUM jusqu'ici.[22]

---

[20] Statistiques compilées à partir de différentes sources d'information du MDN.
[21] Statistiques compilées à partir de différentes sources d'information du MDN.
[22] Statistiques compilées à partir de différentes sources d'information du MDN.

Opération RECUPERATION : Ontario et Québec, 1998

L'alternance de températures douces et de températures plus froides a fait naître un système climatologique qui a déposé de grandes quantités de pluie verglaçante sur le sud du Québec et l'est de l'Ontario. Cette tempête a mis hors d'état le réseau électrique du corridor Kinston-Montréal, et ce durant plusieurs semaines alors que les températures chutaient. Montréal a été particulièrement touché. L'aide des FC aux autorités civiles a consisté notamment en un déploiement de 14 160 membres du personnel des FC, dont 3 000 réservistes. Les sous-unités de la Milice ont été envoyées sur les lieux de l'opération d'aussi loin que Terre-Neuve, pour la durée de l'opération RECUPERATION.[23]

Opération PERSISTENCE : Nouvelle-Écosse, 1998

L'écrasement du vol 111 de la SwissAir au large de Peggy's Cove en Nouvelle-Écosse a nécessité une grande opération CATAIR (catastrophe aérienne), menée conjointement par les FC et d'autres ministères. Les navires et appareils suivants ont participé aux recherches dans le cadre de l'opération PERSISTENCE :

NCSM *Halifax* (FFH)
NCSM *Preserver* (AOR)
NCSM *Kingston* (NDC)
NCSM *Goose Bay* (NDC)
NCSM *Anticosti* (LCM)
4 X Aurora
NCSM *Okanagan* (SSK)
NCSM *Ville de Québec* (FFH)
NCSM *Moncton* (NDC)
NCSM *Glace Bay* (NDC)
4 X Sea King
3 X Labrador

L'équipage des navires de défense côtière (NDC) *Kingston*, *Goose Bay*, *Glace Bay* et *Moncton* était en partie constitué de personnel de la Réserve navale, tout comme l'*Anticosti*. De plus, du personnel du Secteur de l'Atlantique de la Force terrestre (SAFT), provenant en grande partie des unités de la Milice basées en Nouvelle-Écosse au sein du 36e Groupe-brigade du Canada, ont également participé aux activités de récupération et de contrôle sur la côte. La documentation existante ne donne pas de chiffres. Des plongeurs de la Réserve navale ont aussi été employés.[24]

Opération PREAMBLE : Toronto, 1999

L'unité d'intervention immédiate du Secteur du Centre de la Force terrestre (SCFT), le RCD, a été appelé en renfort pour dégager la neige durant et après une tempête de neige hivernale typique à Toronto. Le RCD a déployé 550 personnes, y compris des ambulances blindées, tandis que le 32e Groupe-brigade du Canada, l'élément de commandement de la Milice de Toronto, rappelait 100 de ses membres pour dégager la neige.[25]

---

[23] Fiche de renseignements du MDN, "Opération RECUPERATION : Assistance des Forces canadiennes aux autorités civiles du Québec et de l'Ontario". Il faut souligner que les chiffres donnés ci-dessus relativement aux forces régulières et de réserve déployées ont circulé dans la population, mais on ne peut les confirmer.

[24] Bernard Potvin, "Defence Answers Disaster Call," *Maple Leaf* 15 September 1998.

[25] Ken Reynolds, "Turning Swords into Snowshovels?: Recent Trends in Domestic Operations by the Canadian Forces," *The Army Doctrine and Training Bulletin* Vol. 2 No. 2 May 1999, pp. 60-62."

Opération OCTAL : Toronto, 1999

L'opération OCTAL a duré six mois et était mandatée par le ministre de la Défense nationale. On a remis le manège militaire de Fort York de Toronto aux organismes d'aide locaux, qui l'utiliseront comme centre d'hébergement pour les sans-abri.[26]

Opération ABACUS : Canada, 2000

Une appréhension largement répandue a fait craindre que les systèmes informatiques tombent en panne à minuit le 1er janvier 2000. Le gouvernement canadien a demandé aux FC de préparer un plan d'urgence pan-canadien, dans lequel on a demandé à 14 000 membres de la Force régulière et à 11 000 réservistes de se tenir disponibles au cas où les pannes se produiraient. L'opération ABACUS visait à répondre à toute forme de désordre généré par des pannes totales ou partielles des systèmes essentiels. Heureusement, rien n'est arrivé et on n'a pas eu à utiliser les forces militaires.[27]

Dans d'autres cas, les FC ont été hésitantes à utiliser des réservistes. Les quelques exemples qui suivent montrent les difficultés à appliquer les idéaux du principe de la Force totale.

La guerre du golfe Persique, 1990-1991

L'agression non provoquée de l'Iraq contre le Koweït en 1990 a entraîné une réponse massive de la coalition multinationale appuyée par l'ONU et menée par les États-Unis, le Royaume-Uni et la France. Le Canada a choisi de déployer trois navires en août 1990 (opération FRICTION) : le NCSM *Athabaskan*, le NCSM *Terra Nova* et le NCSM *Protecteur* et quatre hélicoptères Sea King. À l'automne 1990, le Canada a ensuite envoyé deux escadrons de chasseurs CF-18 (opération SCIMITAR), le 439e Escadron et le 416e Escadron, ainsi qu'une compagnie d'infanterie, provenant des bataillons d'infanterie du 4 GBMC basé en Allemagne, comme élément de sécurité. Cette force interarmées était principalement composée de personnel de la force régulière. Il est difficile, d'après les sources d'information existantes, de déterminer si les unités déployées ont été ou non renforcées par du personnel de la Réserve navale ou de la Réserve aérienne, bien qu'on soit certain qu'au moins un membre de l'unité GE de la Réserve a fait partie du QG GOACMD.[28]

Un plan d'urgence de la force terrestre, l'opération BROADSWORD, a ensuite été rédigé. L'opération BROADSWORD faisait appel à un groupe-brigade indépendant basé au sein de la 4e Brigade mécanisée du Canada en Allemagne, ainsi qu'à des renforts substantiels du

---

[26] Jon O'Connor, "Taking Back the Fort: Op OCTAL to End," *Maple Leaf* 17 November 1999 Vol. 2 No. 21.

[27] Allison Delaney, "Y2K Meltdown was a no-show but the CF was prepared," *Maple Leaf* 19 January 2000 Vol. 3 No. 1.

[28] Voir David N. Deere, *Desert Cats: The Canadian Fighter Squadrons in the Gulf War* (Stoney Creek, Fortress Publications, 1991); Jean Morin and Richard Gimblett, *Operation Friction 1990-1991* (Toronto: Dundurn Press, 1994) et Duncand Miller and Sharon Hobson, *The Persian Excursion: The Canadian Navy in the Gulf War* (Toronto: CISS, 1995); *Belonging: The Reserve Electronic Warfare Squadron, Kingston 1986-1996* (Kingston: Brown and Martin, 1996) pp. 41-42.

5 GBC et du 1 GBC au Canada. Des plans ont été dressés en vue de mobiliser des unités de la Milice pour remplacer les pertes au combat, mais les lacunes dans la législation relativement à la protection des emplois ont en partie découragé les planificateurs d'aller plus loin.[29]

Au lieu d'envoyer un groupe-brigade, le Canada a envoyé un hôpital de campagne (opération SCALPEL). Vu la situation dans les Forces canadiennes, le système médical assurait qu'il n'y avait que neuf chirurgiens et neuf anesthésistes dans toutes les FC. Les appels aux ambulances de campagne de la Milice n'ont pas permis d'obtenir de volontaires chez les médecins de la Milice, vu les lacunes dans la législation concernant la protection des emplois. Pour que l'hôpital de campagne puisse être opérationnel, on a privé l'ensemble des FC de tous ses médecins pour la durée du conflit.[30]

Opération ASSIST : Turquie, 1991

Le contingent canadien envoyé pour l'opération PROVIDE COMFORT a pris le nom de code d'opération ASSIST. Cette opération avait pour but de fournir des secours humanitaires aux Kurdes du nord de l'Iraq et du sud de la Turquie après la guerre du golfe de 1990-1991. Les effectifs de l'opération PROVIDE COMFORT se chiffraient à 22 000 personnes, de neuf pays. L'opération ASSIST avait pour but de porter assistance aux réfugiés kurdes dans la zone frontalière. La 4e Ambulance de campagne a quitté l'Allemagne de l'Ouest (4e Brigade mécanisée du Canada) pour la Turquie à bord d'un aéronef stratégique des FC. Deux C-130 et un 707 ont été affectés à l'opération, tandis que 40 véhicules et 62 membres de la 4e Ambulance de campagne étaient basés à Incirlik en Turquie. Un total de 112 membres du personnel des FC ont participé à l'opération. Rien n'indique que du personnel de la Réserve ait pu participer à l'Opération ASSIST. [31]

Opération CENTRAL : Honduras, 1998

Ce déploiement d'une équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART) a été mené en réponse aux dommages importants causés par l'ouragan Mitch. Environ 140 membres de la force régulière ont été déployés, sans renforts de la Réserve. Quatre hélicoptères Griffon du 427e Escadron ont aussi été déployés, avec un élément de contrôle et un élément de sécurité composé de 30 officiers de la Police militaire.[32]

Opération ASSISTANCE : Manitoba, 1997

L'opération ASSISTANCE est une opération intérieure majeure menée par les FC dans le but de limiter les effets des grandes inondations de la Rivière Rouge en 1997. À l'origine, le QG du Secteur de l'Ouest de la Force terrestre (SOFT) a été chargé de mener l'opération, mais l'ampleur du problème a vite nécessité l'envoi de main-d'œuvre et de ressources

---

[29] Sean M. Maloney, "Missed Opportunity: Operation BROADSWORD, 4 Brigade and the Gulf War, 1990-1991," *Canadian Military History* Vol. 4 No. 1 Spring 1995 pp. 36-46.

[30] Gimblett and Morin, *Operation FRICTION* p. 217.

[31] ATI DND (6 May 91) "Commander CFE Letter of Instruction to OC Op ASSIST Task Group"; "Operation ASSIST: CF Participation in the Multinational Effort to aid the Iraqi Refugees."

[32] Genevieve Bouchard, "Ayuda," *Maple Leaf* 15 December 1998; "Herculean Effort in Honduras," *Maple Leaf* 15 January 1999.

supplémentaires. Le SOFT a chargé le 1er Groupe-brigade du Canada et le 38e Groupe-brigade du Canada (unités d'intervention immédiate totalisant 1 200 personnes de la force régulière et de la Milice), ainsi que les ressources du Commandement aérien, d'agir comme premiers intervenants. Le 38 GBC est une brigade de la Milice. À mesure des développements, la 1ère Division canadienne a été envoyée sur place pour servir de QG de la Force opérationnelle interarmées. Au 30 avril, 7 500 membres du personnel des FC étaient engagés dans l'opération ASSISTANCE. Au 1er mai, ce chiffre est passé à 8 400, puis a atteint un sommet à 8 600. La majeure partie du personnel a travaillé au déploiement et à l'enlèvement de sacs de sable, à des patrouilles, et aux opérations de retour de la population. Douze Griffon, trois Labrador, trois Sea King, dix Kiowa, deux DASH-8 et deux Aurora ont été prêtés par le Commandement aérien.[33]

La mise à jour sur les opérations courantes des FC tout au long de l'opération ASSISTANCE fournit le nombre de personnes sur l'opération par Secteur, mais n'établit pas de distinction entre le personnel de la réserve et le personnel régulier. Au plus fort de l'opération ASSISTANCE, voici quelles étaient les forces engagées :[34]

QGFOI	498
Secteur de l'Ouest de la Force terrestre	3139
Secteur du Centre de la Force terrestre	2182
Secteur de l'Atlantique de la Force terrestre	273
Secteur du Québec de la Force Terrestre	519
Commandement maritime	360
Commandement aérien	1597

Les cartes du site Internet du MDN montrent les unités de la force régulière en présence, mais pas les unités de la Réserve. Les dépêches du MDN font grand mention du 2e Groupe-brigade mécanisé du Canada de Petawawa et de son « empressement à porter secours », mais on ne parle pas de déploiement d'unités de la Réserve ou de personnel de la Réserve venu d'autres régions du pays.[35]

La documentation interne indique que seulement deux compagnies de la Réserve du 38e Groupe-brigade du Canada ont participé à l'opération ASSISTANCE. La principale raison justifiant qu'on n'ait pas employé plus de réservistes semble être liée aux lacunes concernant les plans d'assurance-invalidité ou les prestations de décès supplémentaires en cas d'accident.[36]

---

[33] ATI DND, "Recap of Key Events-Op NOAH/Op ASSISTANCE (Assistance to Manitoba Flooding Apr/May 97)."
[34] Canadian Forces Current Operations Update: Disaster Relief Assistance, 29 April -13 May 1997.
[35] Canadian Forces Current Operations Update: Disaster Relief Assistance, 29 April -13 May 1997.
[36] (19 Nov 97) "Operation ASSISTANCE: Lessons Learned Staff Action Directive."

L'environnement de sécurité dans l'après-guerre froide

Le Canada n'est pas seul parmi ses alliés à se débattre avec les nouvelles demandes stratégiques, opérationnelles et tactiques de l'après-guerre froide. En fait, en raison de la diminution des ressources globales et de la portée de plus en plus grande des opérations pour lesquels les gouvernements doivent fournir des forces armées, les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada ont tous tenté de rendre leurs forces de réserve plus « alignées » avec les demandes opérationnelles courantes. Le nouveau concept stratégique de l'OTAN, adopté au Sommet de Washington en avril 1999, reflète cette tendance. Ce concept dit en substance que : « l'Alliance doit être capable d'aligner des forces plus importantes, à la fois pour répondre à des changements fondamentaux dans l'environnement de sécurité et pour faire face à des besoins limités, par le renforcement, par la mobilisation de réserves, ou par la reconstitution de forces, quand ce sera nécessaire. »[37] Il est donc clair que le Canada a besoin de ses Réserves maintenant, et probablement plus que jamais depuis la Seconde Guerre mondiale. Les chefs des forces canadiennes approuvent. En effet, le Conseil des Forces armées vise un apport de 20 p. 100 de la Réserve dans les déploiements opérationnels. Bien que la proportion de personnel d'appoint de la Réserve a plutôt tourné autour de 7 p. 100 en 1999[38], une Réserve modernisée, revitalisée et viable, qu'on équiperait, financerait et appuierait de la bonne façon, pourrait probablement atteindre cet objectif de 20 p. 100.

Comment y arriver? Les réformes de la Milice pour des raisons politiques ou opérationnelles n'ont jamais débouché sur une force plus viable, plus efficiente ou plus « pertinente »; pourtant, on a continué à faire appel à la Milice pour une variété de tâches dépassant leur créneau. Les citoyens soldats à temps partiel de la Milice ne sont sans doute pas les mieux équipés pour faire face aux changements de prévisions à court terme ou à long terme relativement à l'environnement stratégique. Qui plus est, bon nombre de réservistes que nous avons consultés ont insisté pour dire qu'une force polyvalente, c'est une force apte au combat, et capable de limiter les effets d'un changement important de rôle pour les unités des armes de combat quand on leur demande d'offrir un soutien logistique ou un soutien de combat. Dans la *Stratégie 2020* publiée récemment, le MDN et les FC ont établi plusieurs objectifs afin d'en arriver à une force moderne, mondialement déployable et adaptée à ses tâches, et capable de suivre le rythme de la Révolution dans les affaires militaires (RMA). Comme le guide sur la structure des forces du VCEMD découle de cette stratégie ministérielle, il est intéressant de savoir que la Défense semble essayer d'inclure les Réserves dans sa vision de *2020* :

> *L'Équipe de la Défense mettra sur pied, emploiera et entretiendra des forces d'une grande qualité qui seront aptes au combat, adaptés à leurs tâches, interopérables et rapidement déployables. Nous ferons appel à une doctrine et à des technologies de pointe pour remplir nos rôles territoriaux et internationaux dans l'espace de bataille du XXI^e siècle et nous serons reconnus, tant ici qu'à l'étranger, comme une institution compétente et innovatrice, axée sur l'information. Grâce à un leadership transformationnel et une gestion cohérente,*

---

[37] *Votre guide complet du Sommet de Washington* 23-25 avril 1999, p.62

[38] VCDS response to MMC Request re: Militia Personnel on Operations, 29 November 1999.

nous tirerons parti d'un héritage dont nous sommes fiers pour atteindre des objectifs stratégiques cohérents.

L'environnement de sécurité futur est complexe, et l'impact de la technologie sur bon nombre des opérations des FC sera sans nul doute important. Tenir le terrain dans des opérations de soutien de la paix ou encore combattre en temps de guerre sont des tâches qui pourraient exiger davantage de la part du personnel. Maintenir un équilibre judicieux entre la technologie et les besoins en personnel a été, et continuera d'être, un des plus gros défis des décideurs de la Défense et des planificateurs militaires. Cependant, *Stratégie 2020* fait peu état de scénarios impliquant les Réserves ou un gros contingent de personnel, ce qu'ont critiqué bon nombre d'analystes de la défense, dont le major-général (ret) Clive Addy, qui a lancé un avertissement à propos du « corset » stratégique qui menace les FC, qui ne doivent pas devenir des forces armées à un coup, à une spécialité.[39] À cause de la nature profondément distincte des Réserves de l'Armée, qui se caractérisent par un engagement à temps partiel non obligatoire, ce ne serait pas très prudent pour leur avenir.

En dépit de ces craintes, il n'est pas de notre mandat de donner des conseils sur les rôles à confier aux Réserves. Cependant, lorsque nous donnons des indications sur la voie à suivre, il est clair pour nous que le débat reste ouvert à tous les Canadiens intéressés dans l'avenir des forces armées du Canada. Par conséquent, même s'il faut souligner que les appuis en faveur d'un changement semblent nombreux au sein de la grande communauté des réserves, nous sommes convaincus qu'aucun effort de restructuration ne pourra réussir sans un consensus très large sur les objectifs, les procédés et les motifs d'une restructuration. Pour l'instant, le manque d'information accessible au public, combiné à une sérieuse méfiance au sein du QGDN, n'a servi qu'à provoquer plus d'anxiété encore dans les réserves, à mesure que se développe le processus de restructuration de la Réserve de la Force terrestre (RRFT). Dans nos séances de consultation, nous avons comparé l'espèce de « dialogue de sourds » entre le QGDN et la communauté des réserves à un divorce difficile, où chacune des deux parties renonce à tenter d'expliquer à l'autre ce qui n'a pas fonctionné et ce qui serait la meilleure façon d'aller de l'avant en toute harmonie, et commence plutôt à revendiquer ses droits, s'accrochant obstinément aux erreurs du passé.

Toutefois, ressortir les vieilles histoires de l'animosité entre la Force régulière et la Réserve ne servirait à rien et n'apporterait aucune solution à l'impasse actuelle dans la restructuration des réserves. Cette impasse est là à cause de la double nature du processus de restructuration de la Réserve, qui concerne à la fois la politique publique et la chaîne de commandement militaire. Chaque partie liée au processus (le QGDN et la grande communauté des réserves) détient un élément clé du succès de la restructuration : le QGDN détient un contrôle administratif et budgétaire sur les Réserves, alors que les réservistes, en tant que citoyens soldats assujettis à la chaîne de commandement à leur discrétion, doivent être prêts à prendre part à une Réserve de l'Armée restructurée.

On ne pourra faire de véritables progrès en matière de restructuration des réserves que si les aspects politiques et institutionnels du processus décisionnel sont clairement établis. Il faudra aussi mettre en place un appareil de mesure transparent permettant de vérifier les progrès

---

[39] Major-général (ret) Clive John Addy, "One Spot, One Shot Armed Forces… or Not", in *Vanguard*, volume 6, Issue 2, 2000, p. 6.

accomplis. Tout au long de la surveillance que nous avons exercée sur les questions des réserves depuis le début de notre mandat, nous avons utilisé les décisions ministérielles comme étalon avec lequel mesurer les progrès accomplis. Cette directive découle du *Livre blanc* de 1994, des consignes de la CSRR et des autres indications données par les ministres.

Le processus de restructuration de la Réserve : chronologie des événements

1. Le Vérificateur général, dans son rapport de 1992, réclame des améliorations à la Force de réserve du Canada.

2. Les audiences qui précèdent le *Livre blanc* de 1994 font ressortir un certain nombre d'options envisageables quant à la nouvelle structure militaire du Canada, dans cet après-guerre froide. Un groupe d'action très en vue, le Conseil Canada 21, recommande la réorientation des FC, proposant qu'elles s'éloignent de leur rôle traditionnel d'aptitude au combat pour adopter des rôles constabulaires moins lourds. Il faut que le Canada « s'abstienne de participer à toute opération internationale comportant le risque d'attaques qui seraient lancées par des formations munies de blindés lourds, de pièces d'artillerie lourdes ou d'aéronefs modernes. »[40]

3. Le *Livre blanc* de 1994 confirme l'obligation pour les FC de livrer une force « apte au combat et polyvalente », y compris de revitaliser les Réserves, avec une structure de forces basée sur 23 000 réservistes d'ici 1999, ainsi qu'un plan de mobilisation axé sur le cadre de mobilisation en quatre étapes énoncé dans le *Livre blanc*. On peut lire dans le *Livre blanc* : « ...même si une guerre mondiale est fort peu probable pour l'instant, il est prudent de disposer de plans qui ne coûtent rien, en vue d'une mobilisation nationale totale. » Ce plan constituera le point de départ de la restructuration des Réserves. Relativement aux Réserves, le *Livre blanc* envisage également la possibilité « d'assigner à la Réserve un plus grand nombre des rôles de l'arrière, par exemple, dans les services médicaux et logistiques, les communications ou le transport. »

4. 5 avril 1995 : Création de la Commission spéciale sur la restructuration des Réserves (CSRR).

5. 30 octobre 1995 : La CSRR présente son rapport au ministre. Voici un extrait tiré du sommaire :

> *Toute restructuration des réserves doit assurer qu'elles sont prêtes à toutes les éventualités. Alors que le plan de mobilisation proposé dans le Livre blanc sur la Défense de 1994 est convenable, les commissaires croient que les priorités accordées à ses quatre phases ne reconnaissent pas le rôle fondamental de la Force de réserve, à savoir, de fournir la base de mobilisation en cas d'une guerre. Un tel rôle devrait être d'une importance capitale dans la planification et on devra compléter le plan de mobilisation rapidement [...] Les commissaires concluent que, en temps de paix, la Milice doit être organisée et formée pour fournir des renforts à la Régulière, et doit être apte à voir ses effectifs augmenter afin de remplir*

---

[40] Canada 21 : *Le Canada et la sécurité commune au XXIe siècle* (Toronto : Centre for International Studies, 1994), p. 72.

les besoins de mobilisation. Le plan de mobilisation pour l'Armée devrait par conséquent être fondé sur la formation d'un corps d'armée. Même si une bonne partie de cette structure serait théorique, un corps d'armée constituerait néanmoins un cadre efficace pour le développement d'une force.

6. 7 mai 1996 : Le Chef - Développement des Forces du MDN déclare devant le Comité permanent de la Défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC), avec l'appui du ministre de la Défense nationale : « Pour ce qui est de la mission de la Réserve, nous pensons confier à chaque unité de réserve du Canada, dans le cadre du processus de planification de la mobilisation, des tâches spécifiques intéressant chacune des quatre phases de la mobilisation. » Le ministre de la Défense nationale, fait part, à la même séance, du plan d'action du gouvernement en vue de la mise en œuvre des recommandations de la CSRR (et d'autres...). Cependant, il déclare également :

   Premièrement, je voudrais dissiper les inquiétudes que de nombreuses personnes ont exprimées au sujet de l'effectif de la Première Réserve, que le Livre blanc a fixé à 23 000. Nous nous sommes rendu compte que ce chiffre ne serait pas suffisant pour répondre à nos besoins opérationnels. Par conséquent, le plafond de rémunération de la Première Réserve, qui devait être réduit à 23 000, sera augmenté et porté à un niveau qui, grâce à une efficacité accrue, pourrait permettre à la Première Réserve d'avoir un effectif réel d'environ 30 000 militaires. C'est la Milice qui bénéficiera de cet accroissement, puisque son plafond de rémunération sera supérieur à 14 500, chiffre initial avec lequel la commission spéciale a dû travailler. La Milice sera divisée en groupes-brigades. Le nombre exact en sera déterminé à la suite d'études plus poussées qui seront menées par les planificateurs de la force terrestre, et après consultation des membres de la Réserve. Madame la présidente, les réservistes seront des participants actifs, des conseillers et des collaborateurs tout au long de cette réorganisation.

7. 10 juin 1996 : La directive d'exécution initiale du VCEMD D4/96 datée du 10 juin 1996 contient ce qui suit : Directive du ministre de la Défense nationale : (a) Accroître l'effectif de la Première Réserve qui devait être réduit à 23 000 et le porter à environ 30 000 militaires. La Milice sera la «bénéficiaire » de cette hausse de 7 000 militaires.

8. 19 septembre 1996 : Analyse de rentabilisation de la RRFT, paragraphe 4 : « La réorganisation finale des unités de la Réserve de la Force terrestre sera déterminée par le processus de la RRFT fondé sur l'évaluation des unités et sur une structure finale approuvée par le ministre. » Également dans l'Annexe A du même document : 5. Lignes directrices en matière de dotation (pour le processus de restructuration) : « Les décisions devront être prises à la suite du processus consultatif. » Dans la même annexe, point 7. Transparence : « Toutes les actions associées à la RRFT devront être aussi ouvertes que possible. Il est impératif que les réservistes, membres honoraires et membres de la grande communauté des réserves, participent directement à tous les aspects du processus. »

9. 15 novembre 1996 : Intention du commandant créant le groupe de travail consultatif à la demande du ministre de la Défense nationale.

10. 21 novembre 1996 : Le ministre de la Défense nationale témoigne devant le CPDNAC, déclarant que les effectifs de la Milice seront portés de 18 500 militaires à 20 500. Il accepte les 36 recommandations de la CSRR, dont le plan national de mobilisation, qui constituera le point de départ de la restructuration (corps d'armée).

11. 20 décembre 1996 : Directive d'exécution du CEMAT – Restructuration de la Réserve de la Force terrestre (RRFT). On y lit, entre autre choses, que la capacité de mobilisation constitue la raison fondamentale de l'existence de la Réserve de la Force terrestre. La Directive stipule que la restructuration sera effectuée à partir d'un plafond salarial de 18 500 militaires. On dit dans le paragraphe 27 que le financement demeurera constant jusqu'en 1999-2000 à un plafond salarial de 18 000 militaires, afin de soutenir le processus de la RRFT. Durant la période d'évaluation, les sommes allouées aux secteurs pour les salaires des réservistes et les frais de F et E liés au personnel devront être utilisées à cette fin; elles ne pourront être utilisées à d'autres fins sans l'autorité du commandant du CFT. Dans l'annexe A de ce document, on dit qu'aucune fonction de combat ne devra être générée exclusivement à partir de la structure de la Milice. Mars 1997 : Le rapport du ministre de la Défense nationale au premier ministre parle d'un total de 60 000 réguliers et de 30 000 réservistes.

Jusqu'ici, on a pu noter certains changements de direction non sanctionnés par le gouvernement ni soumis à la discussion. Voici quelques-unes des décisions les plus importantes qui ont eu un impact sur le processus de restructuration.

12. Octobre 1997 : Le CEMAT annonce des mesures spéciales concernant les ressources pour 1998-1999. Il parle notamment d'une réduction de 16,9 millions $ du budget de la Milice. Cependant, le CEMAT déclare que le plafond salarial de la Première Réserve de l'Armée demeurera à 18 000 militaires, et que les jours de formation pour les réservistes de classe A demeureront à 65 jours annuellement. Il déclare également qu'il étudiera l'impact des réductions au niveau local, de manière à réduire au minimum les impacts sur les unités, à garantir une certaine uniformité dans l'application des mesures et à ne pas trop nuire à la viabilité des forces. Le CEMAT indique que le conseiller de la Réserve étudiera la situation de façon qu'on puisse identifier les impacts locaux et offrir toutes les garanties possibles que la situation ne déséquilibrera pas le processus d'évaluation en cours.

13. 30 octobre 1997 : Bulletin de l'Armée, message du CEMAT : 18 500 militaires demeureront en place malgré les réductions.

14. Novembre 1997 : Le groupe de travail sur la force totale de la RRFT décide de raffiner le concept de la force totale et de définir les caractéristiques des réguliers et des réservistes. Cette décision apparaît dans la première version de la directive stratégique de la Force terrestre publiée à l'été 1998.

15. 7 août 1998 : Le Comité de surveillance du ministre demande des renseignements sur les impacts des réductions budgétaires sur les unités. Une première lettre du CEMAT suggère que les réductions ont eu certains effets, mais qu'il faudra procéder à d'autres analyses.

16. Novembre 1998 : Cadre de mobilisation proposé envoyé aux chefs des armées.

17. Novembre 1998 : Rapport d'étape 1998 du Comité de surveillance du ministre :

> *Cela fait maintenant quatre ans que le Livre blanc de 1994 a établi l'élaboration de ces plans en tant que politique gouvernementale, et deux ans depuis que le Ministre a accepté les recommandations de la CSRR voulant que la planification de la mobilisation soit une priorité de premier ordre au Ministère. Le Comité de surveillance n'est pas convaincu que la planification de la mobilisation a reçu une priorité suffisante. Le Comité note toutefois que certains travaux ont été effectués à l'égard de l'incidence économique de la mobilisation nationale pour l'exercice DEFENCE PLANNER, tenu récemment au Collège d'état-major et de commandement des Forces canadiennes. En outre, le conseiller en matière de Réserves auprès du chef d'état-major de la Force terrestre participe actuellement de façon active à la formulation de propositions en vue d'un plan de mobilisation.*
>
> *L'absence d'un plan crée de l'incertitude au sein des Réserves. Ces dernières sont, en vertu de la politique gouvernementale, le fondement de la mobilisation nationale, soit l'étape 4. Cependant, dans la pratique, le Ministère a accordé de l'attention presque exclusivement à leur rôle d'augmentation. Une récente publication du MDN intitulée L'Équipe de défense du Canada à l'œuvre énonce tout simplement que « la Milice renforce et soutient la Force régulière ». Le document fait remarquer que les membres de la Milice sont entraînés à servir en compagnie des membres de la Force régulière, en plus de maintenir un lien avec leurs communautés, mais ne fait nullement mention du rôle premier de la Milice : le fondement de la mobilisation nationale. En son état actuel, le Ministère n'a donné aucun détail du rôle des Réserves à l'étape 3 ou à l'étape 4. La CSRR a recommandé que le rôle des Réserves soit défini pour les étapes 3 et 4 afin de rassurer la Milice, la Réserve aérienne et la Réserve navale que le « système d'unités de réserves ancrées dans la communauté peut continuer à servir le pays à l'avenir comme ce fut le cas dans le passé ». Le Comité de surveillance note que les réservistes n'ont pas encore été rassurés, mais demeure confiant qu'on y remédiera.*

18. 28 janvier 1999 : Compte rendu des discussions -- Groupe de travail consultatif du commandement (GTCC) 3/98 – QGDN Ottawa 22 et 23 octobre 1998. « Le Cons A Rés explique où en est le processus de la RRFT et l'importance de la réunion actuelle du GTCC. Puis, le CEMAT mène une discussion sur la synchronisation du processus de RRFT et du processus de planification des activités du Ministère. »

19. 4 février 1999 : Publication d'une directive de planification du CEMAT faisant état d'un calendrier pour la mise en œuvre de la RRFT. Le groupe de travail sur la structure (GTS) doit présenter son rapport à la mi-avril; l'approbation du ministre de la Défense nationale est attendue en principe pour la mi-mai 1999.

20. 25 février 1999 : Le GTCC approuve le processus de structure de la RRFT, qui demande essentiellement au GTS de présenter des options en matière de structure en se fondant sur les sommes rendues disponibles par l'Armée, les besoins opérationnels, les croyances et les hypothèses et les faits établis.

21. 19 mars 1999 : Le Cadre de planification de la mobilisation demande aux armées (directive d'exécution du VCEMD) de travailler à leurs propres cadres de mobilisation. Aucun détail n'est fourni quant au nombre d'unités affectées pour exécuter ces rôles ou ces tâches.

22. 10 avril 1999 : Le Conseiller adjoint en matière de Réserves auprès du CEMAT déclare dans une présentation au Groupe de travail sur la structure que les évaluations des unités ne fournissent des données que pour les décisions touchant la restructuration.

23. 10 au 12 avril 1999 : Le Groupe de travail sur la structure rédige une proposition fondée sur les croyances, les hypothèses et les « besoins opérationnels » fournis par un groupe de travail de la Force terrestre. L'accent est principalement mis sur les rôles de soutien. La correspondance entre le CEMAT et *Réserves 2000* souligne l'impasse dans le processus consultatif.

24. 15 et 16 mai 1999 : Le Conseil de l'Armée se réunit pour discuter des options offertes en matière de restructuration. Le Conseiller en matière de réserves auprès du CEMAT est présent et on ne compte qu'un seul officier de la Réserve. On étudie les options présentées en fonction de cinq facteurs : budget de 160 millions $ pour 2000-2001; équilibre entre les divisions de combat, de soutien au combat et de soutien logistique; géographie nationale; nouveau besoin généré par les unités nationales; nécessité de répondre efficacement aux urgences nationales. Le Conseil de l'Armée en arrive à une proposition qui serait financée à 85 p. 100 du plafond salarial, soit 11 752 réservistes de Classe A (temps partiel), 888 de Classe A, 933 de Classe B et 895 militaires de la Force régulière. Le Conseil de l'Armée déclare que si des taux de participation réels étaient appliqués, ce modèle pourrait inclure un total de 15 701 militaires de Classe A, ce qui constituerait une augmentation des effectifs réels de la Milice par rapport aux niveaux actuels.

25. Juillet 1999 : Le Rapport d'étape du Comité de surveillance du ministre est rendu public. On peut y lire ce qui suit :

> *Dans son premier Rapport d'étape, le Comité de surveillance déplorait que les commandants du contingent étaient peu enclins à faire appel aux éléments constitués de la Milice comme source de renfort. Le Comité n'a jusqu'à maintenant perçu aucun signe de progrès et ne dénote malheureusement aucune velléité de changement. Il ne fait aucun doute que l'état d'esprit et la position de la Milice au sein de l'Armée seraient rehaussés si des pelotons et des sections*

constitués étaient intégrés, au moins aux niveaux un et deux de la mobilisation. La Milice serait aussi gagnante si elle recevait l'information suffisamment à l'avance et les ressources suffisantes pour se préparer en vue des déploiements, sur une base continuelle et rotationnelle. L'amélioration des conditions de planification et de déploiement favoriseraient le leadership et la formation des réservistes, en plus de mettre les unités de la Milice en contact avec les difficultés potentielles de planification de la mobilisation et de préparation opérationnelle aux étapes trois et quatre de la mobilisation. Tant que le commandant des armées ne se sera pas commis en ce sens, le Comité ne pourra pas reconnaître que cette recommandation a été mise en œuvre.

Les Réserves jouent trois rôles fondamentaux au sein des Forces canadiennes : elles sont la base de la mobilisation nationale; elles servent de renfort à la Force régulière; elles représentent le lien entre le domaine militaire et la communauté. Ces rôles ne sont pas mutuellement exclusifs. Le maintien du lien avec la communauté, par exemple, est un outil essentiel pour aider les Réserves à atteindre leur objectif ultime de mobilisation nationale, par le recrutement, la formation et le maintien d'un niveau de préparation opérationnelle adéquat. Le contact avec le milieu militaire contribue à informer la population, un prérequis à l'obtention de son soutien. Les unités, les sous-unités, les sous-sous-unités ainsi que les individus qui ont les capacités, la motivation et la formation pour participer à l'effort de mobilisation nationale sont aussi les plus habilités à endosser le rôle d'augmentation.

Certes, il est difficile d'isoler les trois rôles des Réserves; cependant, si on ne concentre pas tous les efforts sur leur rôle de mobilisation nationale, les Réserves, en particulier, continueront d'être à la merci des priorités établies par les Forces régulières, et la base opérationnelle qui leur permettrait de prendre de l'expansion continuera de s'amenuiser. La CSRR a recommandé l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de mobilisation — fondé sur un corps et une structure divisionnaire — qui permettrait de mettre fin à cette régression. Le Ministère a choisi de mettre ce plan de côté, préférant élaborer un cadre de travail plutôt maigre comportant de vagues intentions d'orienter la mobilisation. Il s'agit d'un outil inadéquat et décevant. La recommandation n'a pas été mise en œuvre, et le rôle des Réserves relativement aux étapes de la mobilisation n'est pas plus clair qu'avant la mise en place de ce cadre de travail. En fait, en l'absence d'une affectation détaillée des unités constituées de la Milice, de sorte que le cadre de travail de mobilisation contribue très peu à la mise en œuvre de la recommandation mentionnée ci-dessus relativement au déploiement des unités constituées de la Milice dans les opérations de paix.

Le Comité de surveillance se demande à cet égard pourquoi le Ministère avait-il rejeté cette occasion qu'on lui donnait de s'engager, ainsi que les FC et d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux (ONG) dans l'élaboration d'un plan complet de mobilisation nationale. Le Comité est aussi perplexe quand le Ministère déclare qu'une telle planification est possible

seulement si la situation se présente. Le but de la planification est de prévoir des « situations » éventuelles et d'établir les méthodes, les processus et, par-dessus tout, la structure des forces qui permettront de réagir adéquatement. La valeur de cette planification est inestimable non seulement pour assurer la rigueur intellectuelle au sein des FC, mais aussi pour donner au Ministère une capacité générale à prévoir ses engagements, à évaluer les ressources nécessaires et à faire part au gouvernement et au public canadien des exigences militaires imparties au Canada.

Actuellement, le Comité de surveillance ne peut se rallier à l'affirmation du Ministère selon laquelle il aurait mis en œuvre ces recommandations; le Ministère est invité à revoir ses hésitations concernant l'élaboration d'un plan de mobilisation nationale.

26. Février 2000 : Le Rapport final du Comité de surveillance du ministre résume les progrès accomplis relativement à l'orientation d'origine du gouvernement :

Le Ministre de la Défense nationale a accepté des recommandations de la CSRR qui étaient fondées sur les prémisses retenues par les commissaires. Depuis la diffusion de leur rapport, les Milices auraient dû être augmentées de 7000 membres, ce qui aurait fait passer les effectifs à 18 500 soldats au moins. Les choses ne se sont pas passées ainsi. De plus, même si la directive initiale du chef d'état-major de l'Armée de terre sur la RRFT stipulait que la capacité de mobilisation constituait la raison d'être de la Réserve de la Force terrestre, la planification des deux dernières années a mis l'accent sur le désir d'augmenter les effectifs. Il n'existe aucun plan de mobilisation nationale. Il subsiste beaucoup d'imprécisions en ce qui a trait aux missions et aux rôles de la Milice, une réalité qui a freiné la réflexion au sujet de la structure de la force, des politiques relatives au personnel et de l'application de la loi. Le processus s'en trouve alourdi. Les effectifs de la Milice se trouvant bien loin des 18 500 membres prescrits (et même sous les 14 500 membres recommandés dans les directives données aux commissaires de la CSRR), on a réduit la formation et abandonné certaines recommandations de la CSRR; on constate encore un manque de communication entre les Forces régulières et de Réserve et, en outre, les consultations entre l'Armée et les Réserves, malgré les directives du Ministre, ont été rompues. Il n'est donc pas étonnant que les travaux de restructuration aient abouti à une impasse, et que le Ministre ait depuis reporté ses décisions relatives aux propositions de restructuration préparées par l'Armée.

27. 30 mars 2000 : John Fraser, dans une lettre adressée au ministre de la Défense nationale, suggère sept recommandations qui pourraient aider à remettre le processus de restructuration de la Réserve sur les rails :

Depuis notre dernier rapport, nous avons entrepris d'autres études sur la multitude de problèmes liés à la restructuration de la Réserve. Nous avons tenu compte des besoins opérationnels à la lumière des récents événements, des

opérations courantes et des tâches qui seront vraisemblablement confiées aux FC par le gouvernement dans les années à venir. L'environnement de sécurité futur est complexe, et l'impact de la technologie sur bon nombre des opérations des FC sera sans nul doute important. Tenir le terrain dans des opérations de soutien de la paix ou encore combattre en temps de guerre sont des tâches qui pourraient exiger davantage de la part du personnel. Maintenir un équilibre judicieux entre la technologie et les besoins en personnel a été, et continuera d'être, un des plus gros défis des décideurs de la Défense et des planificateurs militaires.

Une telle réflexion stratégique est essentielle aux débats sur la structure des forces, à la fois pour la Force régulière et la Réserve. Le Ministère et les FC ont publié récemment plusieurs documents énonçant la stratégie institutionnelle (Une stratégie pour l'an 2020, Directive du vice-chef d'état-major de la Défense sur la structure des forces : Repenser la Force total, Doctrine de mobilisation interarmées). De plus, l'Armée doit mettre en œuvre d'ici le 1er avril un nouveau modèle de financement de la Réserve et un nouvel établissement de la Réserve de l'Armée. Le 2 mars, le commandant de l'Armée a émis une directive concernant la création de nouvelles capacités au sein de la Réserve de l'Armée. L'Armée a déclaré que ces activités ne concernent pas la RRFT. Pourtant, le nouveau modèle de financement impose des réductions 30 millions $ dans le salaire des réservistes. Le vice-chef d'état-major de la Défense m'a indiqué qu'il avait mis à la disposition du Programme de la Réserve de l'Armée un montant additionnel de 30 millions $ à partir de 2001-2002. Ces fonds seront utilisés pour fournir de l'équipement et de la formation aux unités chargées de nouveaux rôles et de nouvelles tâches.

Comme vous n'avez pris aucune décision concernant la restructuration de la Réserve, il est étonnant qu'on envisage de confier à la Réserve de nouvelles tâches et de nouveaux rôles pour le 1er avril. Nous ne comprenons toujours pas en quoi consistent exactement ces activités, mais il est clair que des activités de restructuration sont prévues dès le 1er avril, malgré le fait qu'il n'y ait aucun consensus.

28. 1er avril 2000 : Mise en œuvre des nouveaux établissements des Réserves de l'Armée et du nouveau modèle de financement; les détails et les conséquences de tels changements restent imprécis.

Parallèlement aux événements mentionnés ci-dessus, un certain travail ministériel s'est effectué au sein du QGDN et semble avoir débouché sur une « orientation stratégique » pour les Réserves. Cette orientation se retrouve dans les documents et processus suivants :

- Cadre de planification de la mobilisation du MDN/FC, élaboré entre novembre 1998 et mars 1999. Ce cadre prévoit que les éléments de la Force régulière et de la Réserve doivent se compléter, et non se concurrencer.

- Examen des structures des groupes professionnels militaires II, effectué entre octobre 1998 et mai 1999. Fait état de lacunes dans les corps de métier touchant au soutien au combat et au soutien logistique requis pour le déploiement de la force d'avant-garde et de la force de contingence principale (FCP) (étapes 1 et 2 de la mobilisation). L'examen des SGPM a identifié les Réserves comme les instigateurs de ces capacités.
- Le Groupe de travail sur les unités de niveau national, dont les travaux se sont tenus en parallèle à l'examen des SGPM II, a conclu que les unités de niveau national de la FCP comprendront 30 p. 100 de réservistes.
- Le Groupe de travail sur la structure de la RRFT, qui s'est réuni du 10 au 12 avril 1999, a indiqué que l'Armée devait développer davantage ses capacités de soutien au combat et de soutien logistique, et accorder moins d'importance à ses capacités de combat.
- La directive du vice-chef d'état-major de la Défense nationale sur la structure des forces, *Repenser la Force totale,* publiée en novembre 1999, met en place un plan en vue d'aligner les capacités de la Réserve avec les besoins opérationnels actuels des Forces canadiennes. Dans ce document, on avance que les alliés du Canada suivent les mêmes principes de développement des forces, qui visent à éliminer les structures « anachroniques » que ne peuvent plus se permettre les FC. On identifie dans ce document des capacités « non traditionnelles » pour les Réserves, notamment dans les domaines du soutien au combat et du soutien logistique, tâches qui seraient plus adaptées aux opérations actuelles que la panoplie d'unités d'armes de combat qui ne contribuent pas aux « capacités essentielles » des FC. Le document du VCEMD fait état d'une « mission pour la Réserve » :

  > *Les Réserves devront, en tant que composante essentielle de l'ordre de bataille, (1) fournir des renforts, selon un état de préparation opérationnelle précisé, pour les besoins des opérations touchant des conflits, de manière à permettre aux Forces canadiennes de monter des opérations et de les soutenir, (2) établir et maintenir des liens entre les Forces canadiennes et les communautés locales, (3) prendre de l'expansion, conformément aux objectifs de mobilisation nationale.*[41]

- L'intention du chef d'état-major de l'Armée de terre publiée le 2 mars 2000 fait état des nouvelles capacités que devront avoir les Réserves de l'Armée. Ce document précise que ce processus est rendu nécessaire dans le cadre du processus normal de développement des forces, et qu'il ne fait par conséquent pas partie de la RRFT.

---

[41] Guide sur la structure des forces du VCEMD, *Repenser la Force Totale : Aligner l'Équipe de la Défense en prévision du XXIe siècle*, p.17

La voie à suivre : Recommandations

Les trois secteurs principaux de la restructuration de la réserve qui sont reliés à la politique gouvernementale, et qui par conséquent nécessitent une chaîne de commandement ministérielle plutôt que militaire, sont : la planification de la mobilisation puisqu'elle est reliée à la vocation et aux rôles des réserves, les niveaux d'effectifs des réserves, et le rôle de la grande famille des réserves en ce qui concerne la prise de décisions relatives à la restructuration des réserves. Nous avons signalé que le ministère et les FC n'ont pas respecté les directives initiales concernant ces questions. Notre premier rapport présenté le 30 mars soulignait que la Milice a connu une diminution continue de son effectif depuis 1996 et qu'elle compte maintenant un effectif de moins de 12 000 membres. La planification de la mobilisation après l'étape 2, qui nécessiterait une expansion de la force au-delà du statu quo, n'a pas été suffisamment étudiée, abstraction faite d'un cadre à considérer. Finalement, la consultation en dehors des niveaux supérieurs de la chaîne de commandement s'est terminée en avril 1999. Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, les consultations et les discussions avec la grande communauté des réserves ne sont pas seulement une étape obligatoire pour en arriver à un consensus sur les décisions prises par le QGDN, mais elles permettent aussi une participation essentielle à ces décisions pendant le processus de prise de décision. T.C. Willett, dans son étude sur la Milice canadienne en tant qu'institution sociale, a déterminé que la milice était « hybride » par son adoption autant des idéologies et pratiques militaires que civiles, où le travail bénévole des personnes qui n'occupent pas de poste fonctionnel est très important.[42]

Votre objectif de moderniser les réserves pourra être atteint si la direction stratégique que le QGDN entend donner aux réserves reste cohérente avec les mesures directes visant à traiter de certains problèmes bien connus ayant contribué à la détérioration de la structure actuelle de la Milice, comme les problèmes de recrutement, de conservation des effectifs, d'équipement et de ressources. Ce faisant, vous serez dans la bonne voie pour regagner la confiance, ou l'appui, de la communauté des réserves nécessaire à la réussite à long terme de vos objectifs, qui ne peuvent reposer que sur des déclarations et des démonstrations d'ouverture d'esprit, de transparence et de responsabilité clairement définie.

ADMINISTRATION

Tout au long de nos activités de surveillance et nos consultations, particulièrement celles sur la restructuration de la réserve, nous avons rencontré de nombreux exemples de la façon dont les politiques administratives et les règlements intérieurs traitent les réserves, comme si elles n'étaient pas capables de remplir leurs fonctions.

Par exemple, on pense que les normes de formation de la Force totale sont une des principales sources de mécontentement au sein de la Milice. Le fait de s'attendre à ce qu'un soldat à temps partiel atteigne les normes d'un professionnel à plein temps ne peut qu'entraîner la déception et la rancœur. Nous sommes conscients que l'Armée de terre régulière reconnaît ce

---

[42] T.C. Willett, *Canada's Militia: A Heritage at Risk* (Boulder, CO: Westview Press, 1987), p. 100.

problème et qu'elle s'efforce de développer des ensembles pédagogiques adaptés aux besoins des réservistes.

Néanmoins, nous avons entendu parler de trop de cas où les exigences en formation ne correspondent pas aux exigences du service dans la réserve. En voici certains exemples :

- formation annulée;
- réservistes retirés des cours en faveur de soldats réguliers;
- longs déplacements pour assister aux cours donnés dans les grands centres;
- coût excessif imputé aux brigades de la réserve pour la mise en place du système de rémunération révisée qui, selon la recommandation de la CSRR, n'aurait pas dû être imputée au budget de la réserve;
- formation organisée à des périodes de l'année, et selon des durées, qui n'encouragent pas les réservistes à participer.

La centralisation du recrutement ne répond pas non plus aux besoins de nombreuses unités. De nombreux réservistes semblent mécontents des publicités sur les réserves, où on parle davantage d'un emploi que d'une vocation à temps partiel, alors que d'autres soulignent ne pas avoir pu rejoindre les groupes locaux avec une publicité adéquate pour la communauté.

Recommandation 1. Des mesures devraient être prises et annoncées afin de régler les problèmes chroniques dans l'administration du système des réserves.

- Recrutement : il faudrait donner plus de souplesse et de pouvoir aux autorités locales de la réserve, pour qu'elles puissent concevoir une publicité adaptée aux conditions et aux besoins locaux et capable d'atteindre les groupes locaux visés.
- Enrôlement : il faudrait simplifier et alléger le processus d'enrôlement et permettre l'enrôlement conditionnel.
- Formation : il faudrait établir des normes à atteindre pour les niveaux de qualification, et donner aux commandants locaux la responsabilité de les appliquer. Il faudrait accepter une équivalence civile aux cours du MDN lorsque c'est possible. Il faudrait permettre une formation plus importante au niveau des unités et faciliter cette formation à l'aide de matériel et d'équipement didactiques (incluant la formation automatisée). Là où la centralisation de la formation est essentielle, la formation devrait être prévue en fonction de la disponibilité des réservistes; il faudrait ne pas annuler les cours une fois l'horaire déterminé.
- Administration : il faudrait libérer les unités locales et leurs commandants du fardeau que constitue toute la paperasserie administrative.
- Rémunération : il faudrait éliminer les irritants qui restent dans le processus de rémunération.

MOBILISATION, CONTINUITÉ HISTORIQUE ET PRÉSENCE DANS LA COMMUNAUTÉ

La place des unités de la Milice dans leurs communautés locales ne doit pas être réduite à un anachronisme ou à une structure de force de « surplus ». Alors que l'Armée régulière se concentre de plus en plus dans des bases moins nombreuses et situées à l'écart des grandes villes canadiennes, le rôle souvent vanté des réserves, qui consiste à être présent dans la communauté, doit demeurer rien de moins qu'une activité fondamentale des FC. En effet, la présence militaire dans la communauté est davantage importante aujourd'hui qu'en tout autre moment depuis la Seconde Guerre mondiale. Les décisions qui ont été prises à l'égard de cette présence ne doivent pas compromettre l'équilibre entre les besoins opérationnels à court terme et l'intérêt général à plus long terme.

Il est également essentiel qu'une formule adéquate de restructuration soit en place, afin de réduire au minimum les répercussions des décisions prises en matière d'infrastructure sur les communautés locales. Nous avons été déçus par les déchirements entre mobilisation et augmentation relativement au véritable rôle de la milice. Répondre aux besoins opérationnels des FC et maintenir un cadre d'expansion en cas de besoin ne constituent pas des perspectives mutuellement exclusives. Pour que ce cadre puisse être respecté, il ne faut pas lier les structures de la Force qu'aux seules étapes 3 et 4 de la mobilisation. Le regroupement temporaire, ou « groupement tactique », des unités jouant un rôle dans l'étape 4 peut servir à maintenir le fier héritage de ces unités au sein de leur communauté, tout en contribuant aux avantages financiers découlant de la simplification des structures de commandement (p. ex. : réduction des frais généraux). Le rôle de ces unités aux étapes 3 et 4 devrait être expliqué dans un plan de mobilisation, plan qu'on nous a décrit comme un « billet » que le ministère et les FC pourraient présenter au gouvernement en cas de besoin. Ceci devrait être considéré comme une activité militaire normale; les commissaires de la CSRR n'ont pas l'intention d'en faire un processus à long terme sans fin, qui donnerait raison à certains de ne pas s'y soumettre. Il est temps de cesser de se demander si la planification des étapes 3 et 4 de la mobilisation relève de la politique gouvernementale. Voici ce qu'a mentionné à ce sujet le Comité de surveillance :

> *Le Livre blanc sur la défense de 1994 énonçait un nouveau cadre en quatre étapes pour la planification de la mobilisation. La structure prévoit « une transition graduelle et ordonnée des opérations régulières de temps de paix à des niveaux plus élevés de participation, qui en bout de ligne pourraient inclure la mobilisation totale de la nation ». Les quatre étapes sont les suivantes : mise sur pied d'une force, amélioration d'une force, expansion d'une force et mobilisation nationale.*
>
> *Le Ministre a ordonné au ministère de la Défense nationale d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de mobilisation nationale « aussitôt que possible ». Le Ministre a également décidé que la définition des étapes 3 et 4 du plan de mobilisation en quatre étapes énoncé dans le Livre blanc de 1994 devrait être modifiée immédiatement de façon à refléter clairement les rôles définis de la Force de réserve, et en particulier de la Milice, comme fondement pour le*

recrutement, l'instruction et la prestation d'unités constituées nécessaires advenant un conflit important.

À moins que le gouvernement prévoit en déclarer autrement, les critiques, qui s'attendent à ce que les militaires soient un peu plus attentifs aux exigences de la mobilisation, seraient satisfaits de voir davantage de travail sur ce qui permettrait aux FC d'avancer aux étapes suivantes de la mobilisation. Il faudrait aussi avoir un modèle permettant de déterminer à quels endroits devraient être situées les unités.

Des décisions de restructuration doivent être prises afin de porter l'effectif de la milice à 18 500 ou 20 500 militaires (réservistes en service plutôt qu'un plafond salarial). De plus, il faudra effectuer des modifications à la structure de la milice, comme changer son rôle, regrouper ou éliminer des unités de l'Ordre de bataille supplémentaire, tout en respectant les exigences suivantes :

- aucune réduction du nombre de soldats sur le plan local;
- augmentation générale du nombre de soldats, en tenant compte de l'effectif mandaté de 18 500 à 20 500 militaires pour la Milice;
- considération des rôles associés, comme les associations régimentaires, les cadets, le service et la participation communautaires ainsi que les activités locales relatives aux urgences.

Recommandation 2. Reconnaître la légitimité des étapes 3 et 4 de la mobilisation comme faisant partie du processus de planification, ainsi que la nécessité que la structure des réserves puisse la soutenir. Préparer un plan national de mobilisation en tant que fondement pour la restructuration. Ces recommandations cadrent avec le *Livre blanc sur la défense* de 1994 et les recommandations de la CSRR, et permettront de garantir aux réservistes qu'ils ont un rôle autre que servir de renfort aux opérations courantes.

Recommandation 3. Fournir un aperçu général des rôles proposés pour les réserves, y compris une introduction aux rôles non traditionnels. Expliquer en termes logiques pourquoi ces changements sont nécessaires en vertu des conditions actuelles et futures. Garantir que la plupart des unités de combat seront conservées, même si certains changements s'avéreront nécessaires pour leur assurer une taille convenable (p. ex. : regroupement tactique de certaines unités tout en conservant leurs emblèmes traditionnels).

CONDITIONS DE SERVICE

Le VCEMD, dans son guide sur la structure de la force, *Repenser la Force Totale : Aligner l'Équipe de la Défense en prévision du XXIe siècle*, brosse le tableau d'une force de réserve qui peut constamment et continuellement augmenter et renforcer jusqu'à 20 p. cent des opérations des FC. Nous avons remarqué que les réservistes en service doutaient que cet objectif puisse être atteint dans les conditions de service actuelles. Sans une loi sur la protection de l'emploi (loi qui existe aux États-Unis), et sans de meilleurs incitatifs pour les Réserves et un

meilleur soutien législatif (mesures en place au Royaume-Uni), le système de soutien temporaire, volontaire et informel des réserves au Canada ne pourra probablement pas soutenir les objectifs du guide sur la structure de la force. Le principe de volontarisme est primordial dans l'histoire des citoyens soldats canadiens et la direction stratégique adoptée doit découler de ce fait.

Recommandation 4. Reconnaître que le QGDN (soit la Force régulière) comprend la nature distincte du service de la Réserve (temps partiel, volontaire, engagement pour une période limitée) et qu'il établira des rôles, des normes et des programmes de formation qui en tiendront compte. Envisager de nouvelles règles d'engagement pour les réservistes, règles qui pourraient être nécessaires pour attirer des personnes compétentes dans le domaine de l'économie civile (p. ex. : coopération civile-militaire, opérations psychologiques, entretien de véhicules). Pour cette raison, nous insistons sur la nécessité d'une étude sérieuse et immédiate sur les règles d'engagement de rechange, y compris celles qui pourraient nécessiter un amendement législatif. Il faudrait revoir les recommandations de la CSRR qui ont initialement été rejetées par le Ministère, comme celles portant sur les obligations contractuelles et la loi sur la protection de l'emploi.

CONFIANCE ET RESPONSABILITÉ

Au cours des dernières décennies, bon nombre de tentatives en vue de « réparer » les réserves ont échoué. L'ingrédient manquant, qui aurait permis le succès des efforts de restructuration, c'est un cadre permanent de responsabilité, qui guiderait la prise de décisions concernant les réserves. De plus, nous avons été frappés par l'attitude amère des réservistes en service à l'égard des promesses faites par le QGDN de revitaliser les manèges militaires. La participation de ces manèges militaires au processus est essentielle à votre objectif de mener les Réserves dans le XXI^{e} siècle. La méfiance alimentée par des années de promesses non tenues et d'attentes non réalisées pourra toutefois être atténuée par un changement important, bien visible, au sein du ministère et des FC.

La chaîne de commandement de la Milice devrait demeurer intégrée à l'Armée régulière et comprendre des officiers de la Milice. Cependant, les responsabilités relatives au maintien du niveau des effectifs, au recrutement, à la formation, à l'administration, à l'équipement et aux ressources nécessaires doivent revenir au CEMAT, qui est directement responsable devant le ministre, de l'état de la Milice. Par conséquent, nous proposons ce qui suit :

Recommandation 5. Fournir des garanties sûres que le financement et l'équipement seront fournis régulièrement afin de soutenir la nouvelle structure, y compris les rôles traditionnels et non traditionnels. Il est important que cet engagement ne contienne pas de ruses, puisqu'il est évident que l'on suivra le tout de très près.

Recommandation 6. Porter l'effectif des réserves à 30 000 membres (18 500 à 20 500 membres pour les Réserves de l'Armée), conformément à ce qui a été établi dans la politique du gouvernement. Les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations qui précèdent devraient permettre d'obtenir la structure de

commandement et de contrôle axé sur les résultats et nécessaire pour attirer et conserver un nombre suffisant de personnes.

Recommandation 7. Créer au sein du Ministère et des FC un poste de niveau un. La personne titulaire de ce poste devra agir comme un leader du changement relativement à la mise en œuvre des recommandations mentionnées ci-dessus, tenir le ministre et le CEMD au courant des progrès accomplis et représenter, de façon générale, les besoins, les préoccupations et les intérêts des réserves aux plus hauts échelons du Ministère et des FC.

Recommandation 8. Le chef d'état-major de la Défense devrait inclure une section distincte sur les réserves dans son rapport annuel sur l'état des FC.

CONSULTATION ET SURVEILLANCE

Les consultations menées à l'extérieur de la chaîne de commandement permettront de garantir que le processus de la RRFT demeure transparent et ouvert à l'examen des parties intéressées. La nature hybride, à la fois politique et militaire, des Réserves dicte qu'on prenne soin de définir la « famille de la réserve » de la façon la plus équilibrée possible. Les groupes de travail consultatifs du commandement sont formés du CEMAT, qui agit à titre de président, du chef d'état-major adjoint de l'Armée de terre (ACEMAT), du conseiller en matière de réserves auprès du CEMAT (maintenant DG de la Réserve terrestre), de deux représentants du Conseil des colonels honoraires, de deux représentants de *Réserves 2000* et du Conseiller adjoint en matière de réserves, qui agit comme secrétaire. Comme l'a mentionné le ministre de la Défense nationale de l'époque devant le CPDNAC en mai 1996 :

> *Les rôles et les tâches de la Réserve seront clairement définis dans les plans de mobilisation, au niveau des commandements. Naturellement, des représentants de la Réserve participeront à l'établissement de ces rôles. En fait, on a déjà pris note de leurs suggestions. J'aimerais mentionner en particulier le groupe Réserves 2000, qui a fait un travail remarquable de rassemblement de la communauté des réservistes de tout le pays. Les entretiens que j'ai eus avec lui m'ont certainement beaucoup aidé à tirer certaines des conclusions que nous esquissons aujourd'hui.*

Recommandation 9. Promettre que les autorités actuelles de la Réserve en service seront consultées, notamment la direction des unités et des brigades, ainsi que les autres représentants de la grande communauté des réservistes, sur la façon de mettre en œuvre ces changements. S'engager à adopter un processus de mise en œuvre progressif et prudent, qui inclura une évaluation attentive des résultats et des changements au programme, si nécessaires. Cela pourrait se faire en ramenant simplement les groupes de travail consultatifs du commandement et des secteurs, en gardant la même composition. Ces derniers semblaient bien fonctionner jusqu'à ce que la proposition d'avril 1999 ébranle la confiance qui avait commencé à naître entre le QGDN et la communauté des réserves.

Recommandation 10. Poursuivre la surveillance de la mise en œuvre des décisions ministérielles découlant de la CSRR et du présent rapport.

Ces mesures de responsabilité pourraient améliorer de façon significative la confiance de la communauté des réserves à l'égard de la capacité du QGDN à traiter des questions relatives à la Réserve. Un signe indiquant que la haute direction des FC et du MDN travaille à ces questions pourrait également atténuer la méfiance à l'égard des nouveaux rôles qui seraient attribués à la Milice. Si des mesures ne sont pas rapidement prises pour régler les problèmes qui freinent déjà le succès des unités de la Réserve, le processus pourrait très bien être voué à l'échec.

Si ces recommandations sont acceptées, et adoptées en tant que politique gouvernementale, une grande partie de l'incertitude entourant les frontières respectives de l'autorité gouvernementale et militaire devrait être éliminée. De plus, en traçant pour la Milice le chemin vers le XXI^{e} siècle, la Défense pourra être assurée que les réserves continueront d'être disponibles pour des rôles traditionnels et non traditionnels, et la grande communauté des réserves pourra être assurée qu'elle sera entendue dans les décisions qui affecteront une des institutions nationales les plus importantes au Canada. Ces recommandations peuvent donc fournir un cadre pour l'orientation stratégique que vous souhaitez donner aux réserves, cadre qui pourrait convenir au rapport trop souvent contentieux entre la politique gouvernementale et la responsabilité ministérielle. La revitalisation des citoyens soldats du Canada doit être acceptée et encouragée activement en tant que question de politique publique urgente. Les Canadiens devraient donc être engagés dans ce processus par le ministre, la direction des FC et la communauté des réserves.

ANNEXE A : Mandat

(Traduction-libre)

M. John A. Fraser
Président
Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale
222, rue Queen, Suite 701
Ottawa (Ontario) K1A 0K2

Monsieur Fraser,

Je tiens à vous remercier pour votre lettre datée du 25 octobre 1999, concernant les rôles du Comité reconstitué de surveillance du ministre.

J'aimerais confirmer notre compréhension mutuelle de la façon dont ces rôles distincts seront traités :

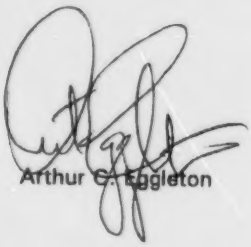
- un comité de surveillance reconstitué, formé de M. Daniel B. Dewar, de M. David Bercuson et de vous-même, continuera de surveiller la mise en œuvre des réformes, principalement dans les secteurs de la direction et des réserves, et me fournira un rapport final à l'automne 2000;

- en tant que président du Comité de surveillance reconstitué, vous veillerez personnellement à ce que le Comité révise le processus de restructuration de la réserve de la force terrestre (RRFT) et me conseille sur ce sujet. Je comprends que vous me ferez part de vos conseils à la fin du printemps 2000. De plus, afin de remplir vos devoirs à cet égard, vous consulterez le major-général Stuart McDonald, le lieutenant-général Ray Crabbe (retraité), le major-général Frederick Marriage (retraité) et d'autres s'il y a lieu.

Conformément à ce que nous avons discuté durant notre conversation téléphonique du 21 octobre 1999, le secrétariat actuel du Comité de surveillance continuera de vous aider et d'aider le Comité dans vos fonctions.

J'apprécie la qualité du travail effectué jusqu'à maintenant par le Comité de surveillance, et j'attends vos rapports et vos conseils avec impatience pour l'année 2000.

Je vous prie d'agréer, monsieur, mes salutation distinguées.



Arthur C. Eggleton

ANNEXE B : Liste des abréviations

AL	Alerte lointaine
AOR	Pétrolier ravitailleur auxiliaire
ARC	Aviation royale du Canada
BFC	Base des Forces canadiennes
BMC	Brigade mécanisée du Canada
C Air	Commandement aérien
CAA	Contrôleur aérien avancé
CATAIR	Catastrophe aérienne
CCNUMO	Contingent canadien des Nations Unies au Moyen-Orient
CDN	Comité pour le désarmement nucléaire
CEMAT	Chef d'état-major de l'Armée de terre
CFT	Commandement de la Force terrestre
CPDNAC	Comité permanent de la Défense nationale et des anciens combattants
CSRR	Commission spéciale sur la restructuration des Réserves
DART	Équipe d'intervention en cas de catastrophe
ECN	Élément de commandement national
EHT	Escadron d'hélicoptères tactiques
ESN	Élément de soutien national
FALLEX	Exercice d'automne de l'OTAN
FC	Forces canadiennes
FCP	Force de contingence principale
F et M	Fonctionnement et entretien
FFH	Frégate porte-hélicoptères
FMC	Commandement de la Force mobile
FMO	Force multinationale et Observateurs
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
FRY	Ex-Yougoslavie
FUNU II	Force d'urgence des Nations Unies II
GBC	Groupe-brigade du Canada

GBMC	Groupe-brigade mécanisé du Canada
GOACMD	Groupe opérationnel aérien du Canada au Moyen-Orient
GTCC	Groupe de travail consultatif du commandement
GTS	Groupe de travail sur la structure
IFOR	Force de mise en œuvre
LCM	Lutte contre les mines
LdSH	*Lord Strathcona's Horse*
MDN	Ministère de la Défense nationale
MSCE	Mission de surveillance de la Communauté européenne
NCSM	Navire canadien de Sa Majesté
NDC	Navire de défense côtière
OGD	Autres ministères
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PM	Police militaire
PPCLI	*Princess Patricia's Light Infantry*
QG	Quartier général
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
QGFOI	Quartier général de la force opérationnelle interarmées
R22^{e}R	Royal 22^{e} Régiment
RALC	Régiment d'artillerie légère du Canada
RBC	Régiment blindé du Canada
RCA	Artillerie royale canadienne
RCD	*Royal Canadian Dragoons*
RCR	*Royal Canadian Regiment*
RGC	Régiment de génie du combat
RMA	Révolution dans les affaires militaires
RRFT	Restructuration de la Réserve de la Force terrestre
SCFT	Secteur du Centre de la Force terrestre
SGPM	Structures des groupes professionnels militaires

SOFT	Secteur de l'Ouest de la Force terrestre
SQ	Sécurité du Québec
SSK	Sous-marin conventionnel
UNFICYP	Force des Nations Unies chargée de la paix à Chypre
UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan
VBP	Véhicule blindé polyvalent
VCEMD	Vice chef d'état-major de la Défense

ANNEXE C : Biographies

L'Honorable John A. Fraser
Président

John Allen Fraser, C.P., O.C., O.B.C., C.D., C.R., est né le 15 décembre 1931 au Japon. Il a grandi et fait ses études en Colombie-Britannique. Il a été admis au Barreau en 1954 et a pratiqué le droit jusqu'à ce qu'il soit élu à la Chambre des communes en 1972. Il a été réélu en 1974, 1979, 1980, 1984 et 1988. Lorsqu'il était dans l'opposition, il a été critique pour les questions liées à l'environnement, au travail, au bureau de poste, au solliciteur général et aux pêcheries. Il a été ministre de l'Environnement et ministre des Postes (1979-1980) puis ministre des Pêches (1984-1985).

En 1986, M. Fraser est devenu le premier président de la Chambre des communes à être élu par scrutin secret par les députés. Il est demeuré président de la Chambre jusqu'en février 1994. Ses réalisations en tant que président de la Chambre comprennent l'établissement du programme de coopération parlementaire de l'Europe centrale et de l'Est; la création du bureau de l'information publique de la Chambre des communes; et l'établissement du programme environnemental de la Chambre des communes, la Colline verte. En 1986, il a mis sur pied un groupe de travail de la Chambre des communes sur les personnes handicapées afin d'assurer l'accès et des possibilités d'emploi sur la colline parlementaire aux personnes handicapées. Il a également commandé la récente publication *La Chambre des communes à l'œuvre.*

Au fil des ans, M. Fraser a manifesté un intérêt constant dans les questions liées aux ressources, notamment les pêches et la foresterie et il a manifesté un profond engagement vis-à-vis des causes environnementales tant à titre d'avocat qu'à titre de parlementaire. Il a reçu divers prix nationaux pour ses précieuses contributions et ses efforts innombrables dans le domaine du développement durable. Outre ses nombreux prix, il a été président ou président honoraire d'un certain nombre de conseils et de fondations et il s'est fait décerner le titre de professeur honoraire de l'Université médicale de Beijing (Chine) en 1992.

En 1994, M. Fraser a été nommé ambassadeur pour le Canada à l'environnement, poste qu'il a occupé jusqu'en septembre 1998. En 1995, en reconnaissance de ses nombreuses contributions au Canada, il a été reçu de l'Ordre du Canada. Il est également membre de l'Order of British Columbia et il est décoré de la Décoration des Forces canadiennes (CD). Il est toujours actif dans la conservation des ressources et la protection de l'environnement, et il a été nommé président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique en septembre 1998.

M. Fraser est associé aux Forces canadiennes depuis 1950, année où il s'est enrôlé en tant que soldat dans le West Coast Signal Regiment. Après deux années de service au sein du Corps d'instruction des officiers canadien, il a été commissionné en tant qu'officier d'infanterie et affecté en Allemagne en 1953, au sein du First Canadian Highland Battalion de la 27^{e} Brigade. De 1954 à 1962, il a été officier des Seaforth Highlanders of Canada ainsi que du Canadian

Scottish Regiment. M. Fraser a été nommé lieutenant-colonel honoraire des Seaforth Highlanders of Canada en 1994 et il est actuellement le colonel honoraire du régiment. En octobre 1997, M. Fraser a été nommé membre du Comité de surveillance du ministre de la Défense nationale sur les changements. Il en est actuellement le président.

David Bercuson, Ph.D.
Membre

David Bercuson est né à Montréal en août 1945. Il a fait ses études universitaires à l'Université Sir George Williams. Il a obtenu en juin 1966 son diplôme spécialisé en histoire et a mérité la Médaille d'argent du lieutenant-gouverneur pour la plus haute note en histoire. M. Bercuson a poursuivi des études de deuxième cycle à l'Université de Toronto où il a obtenu sa maîtrise en histoire en 1967 et son doctorat en 1971.

M. Bercuson est l'auteur d'un grand nombre de publications universitaires et populaires sur un grand éventail de sujets. Il se spécialise dans la politique canadienne moderne, la politique étrangère et de défense du Canada, ainsi que dans l'histoire militaire canadienne. Il est l'auteur, le coauteur ou l'éditeur de plus de 25 livres universitaires et populaires et il tient une tribune politique à la télévision des chaînes CBC et CTV. Il écrit une chronique régulière dans le *Globe and Mail,* le *Financial Post* et d'autres journaux.

En 1988, M. Bercuson a été élu à la Société royale du Canada et en mai 1989, il a été nommé doyen de la faculté des études supérieures de l'Université de Calgary. Depuis janvier 1997, il est directeur du programme des études stratégiques de l'Université de Calgary.

Son livre *Significant Incident: Canada's Army, the Airborne, and the Murder in Somalia,* lui a valu le prix Wilfred Eggleston pour les ouvrages non romanesques lors de l'Alberta Book Awards en mai 1997. Un autre livre récent, *Deadly Seas: The Story of the St. Croix, U305 and the Battle of the Atlantic,* dont il est le coauteur avec M. Holger Herwig, a été sur la liste des best-sellers du magazine *Maclean's* pendant plusieurs semaines. Son livre le plus récent, *Blood on the Hills: The Canadian Army in the Korean War*, a été publié en septembre 1999.

M. Bercuson a été conseiller spécial du ministre de la Défense nationale sur l'avenir des Forces canadiennes de janvier à avril 1997.

D. Bevis Dewar
Membre

Bevis Dewar est né à Kenmore, en Ontario, en août 1932. Il a étudié à l'Université Queen's où il a obtenu un baccalauréat ès arts en histoire, en économique et en sciences politiques en 1953, après quoi il a poursuivi des études supérieures en histoire canadienne, également à l'Université Queen's.

En 1954, il s'est joint à la fonction publique du Canada et a été nommé au Secrétariat du Conseil des ministres du Bureau du conseil privé où il a occupé le poste de secrétaire des comités du Conseil des ministres traitant des questions de liaison interministérielle et d'élaboration des politiques, principalement en ce qui concerne les affaires étrangères et la défense.

En 1963, il est devenu analyste de programmes au Secrétariat du Conseil du Trésor. Ses fonctions l'appelaient à analyser le budget de défense et des programmes et à présenter des recommandations sur la production de la défense, le développement industriel, les affaires étrangères et la défense. En 1968, il a été nommé secrétaire adjoint de la Direction générale des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui était chargée d'analyser les budgets des dépenses de tous les ministères fédéraux et de formuler des recommandations. L'année suivante, il est devenu sous-secrétaire de la même direction générale.

M. Dewar a été nommé sous-ministre adjoint, Direction générale des services médicaux, Santé nationale et Bien-être social Canada en septembre 1973. De septembre 1975 à août 1979, il était secrétaire adjoint de la Direction générale du gouvernement de Science et Technologie Canada, chargée de la Division internationale, de la Division des projets gouvernementaux ainsi que de la Division de l'évaluation et de l'examen des projets.

En août 1979, M. Dewar a été nommé sous-secrétaire du Cabinet (Opérations) du Bureau du Conseil privé. Il était responsable des secrétariats chargés de la politique économique, des opérations gouvernementales, des affaires étrangères et de la défense, des affaires autochtones et sociales, des communications, de la planification d'urgence, des relations du travail, ainsi que de la législation et de la planification parlementaire. De novembre 1982 à mai 1989, M. Dewar a été sous-ministre de la Défense nationale. Il a été nommé secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé en mai 1989. En octobre 1990, il a été nommé directeur du Centre canadien de gestion.

En août 1992, M. Dewar a pris sa retraite de la fonction publique. Il est un membre du conseil d'administration de l'Institut sur la gouvernance dont il a été le président de 1992 à 1997.

Sheila-Marie Cook
Directrice exécutive

Sheila-Marie Cook est une spécialiste expérimentée de la planification stratégique et des services-conseils en communication qui a dirigé les activités de bon nombre de Commissions d'enquêtes parlementaires, d'enquêtes pour les administrations fédérales et provinciales ainsi que d'examens de la politique gouvernementale. M^{me} Cook détient des diplômes en histoire et en économique et est la directrice générale du Comité de surveillance des changements au sein du ministère de la Défense nationale depuis avril 1998.

Peter Archambault, Ph.D.
Directeur de la recherche

Peter Archambault détient un B.A. et une M.A. en histoire de l'Université du Nouveau-Brunswick, ainsi qu'un Ph.D. en histoire militaire, de l'Université de Calgary. Ses domaines de recherche comprennent les aspects économiques de la Défense, les relations civilo-militaires et les alliances politiques, depuis 1945. En plus de participer au Comité de surveillance, M. Archambault est professeur agrégé adjoint en études de la guerre au Collège militaire royal du Canada.

Secrétariat

Dennis Brook, gestionnaire de l'Informatique
Linda Cameron, analyste de la recherche
Manon Demers, adjointe administrative
Isabelle Dumas, analyste de la recherche